



Instituto Juan March

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)

Juan March Institute

Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

Regímenes, partidos y políticas de suficiencia en pensiones de jubilación : la experiencia española

Author(s): Mota López, Rosalía
Year: 2002
Type: Thesis (doctoral)
University: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Madrid, 2002.
City: Madrid
Number of pages: viii, 408 p.
Abstract: Esta obra se presentó como tesis doctoral en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid, el 3 de junio de 2002. El Tribunal, compuesto por los profesores doctores D. Miguel Beltrán Villalva (Presidente), D. Joan Subirats i Humet, D. Luis Moreno Fernández, D. Miguel Juárez Gallego y Dña. Lourdes Pérez Ortiz, le otorgó la calificación de Sobresaliente "cum laude". Objetivo central de esta tesis ha sido identificar pautas de variación conjunta de las condiciones económicas y políticas y de las características institucionales del sistema de pensiones de jubilación, analizando la combinación de políticas que los gobiernos realizan según el margen de maniobra del que dispongan. Para ello se ha considerado como objeto de estudio el diseño de las políticas. Las características que se han considerado más relevantes para analizar la variación en el contenido de las políticas de pensiones de jubilación han sido las siguientes: las reglas que dan acceso al sistema, la cuantía de las pensiones, el abanico o la estructura de los beneficios y por último, las condiciones de financiación. La tesis se centra en un aspecto del Estado de bienestar: las pensiones de jubilación. En términos de gasto social, las pensiones de jubilación constituyen la partida presupuestaria más importante. Además, influyen en el nivel de bienestar de un parte muy significativa de la población. Las pensiones de jubilación no sólo afectan a la renta de la que disponen las personas que han abandonado el mercado de trabajo, sino que también constituyen un salario diferido para la población activa. Las implicaciones distributivas de los sistemas de pensiones son por tanto muy relevantes. La metodología utilizada ha sido la de estudio de caso. El análisis ha consistido en la confrontación empírica de las teorías sobre el Estado de bienestar a partir de un caso considerado crucial para algunas de las conclusiones de tales teorías. El caso seleccionado ha sido el de España. La literatura consultada habla de la existencia de un Estado autoritario de bienestar. En lo relativo a las pensiones de jubilación, al final del régimen franquista existía un sistema público que protegía a la práctica totalidad de la población activa, y que desde mediados de la década de los sesenta venía absorbiendo un volumen significativo de recursos. La experiencia histórica española incluye también regímenes políticos y alternancia en el poder de gobiernos de diferente "color" que diseñaron sus políticas de pensiones en circunstancias económicas similares. En la tesis se realiza un análisis cualitativo a fondo del caso español en tres periodos históricos: el régimen franquista, los gobiernos de UCD, y finalmente la etapa

socialista. La variación en el contenido de la política de pensiones de jubilación, y en los rasgos del régimen político y de los gobiernos, es examinada en detalle mediante la utilización de diversas fuentes. Éstas fuentes han incluido material estadístico y legislativo sobre el sistema de pensiones de jubilación, documentación gubernamental, sindical y empresarial sobre la política de pensiones, comparencias y discursos de responsables políticos, debates parlamentarios, encuestas de opinión y artículos en prensa, y finalmente, entrevistas abiertas a dirigentes políticos y expertos. Los argumentos principales de la tesis son los que a continuación se reflejan. Condiciones económicas pueden ampliar o restringir el margen de maniobra con el que cuentan los gobiernos para impulsar cambios en sus políticas de pensiones de jubilación. Este margen de maniobra también se puede ver limitado por legados de políticas. Sin embargo, estos factores no impiden reformas del diseño de las pensiones en un sentido redistributivo. En circunstancias económicas difíciles, y enfrentados a restricciones en el volumen de gasto total disponible, los gobiernos diseñarán sus políticas de pensiones de forma que eviten una penalización electoral por parte de sus grupos de apoyo. Son las características del régimen político y la orientación partidista de los gobiernos las que determinan el contenido de las reformas, en la medida que permiten que puedan expresarse y defenderse intereses distributivos distintos en relación con las pensiones de jubilación. Una dictadura de derechas donde los gobiernos comparten una visión desigualitaria y corporativista del orden social puede emprender reformas que aumenten la cobertura del sistema de pensiones de jubilación, y mejoren las cuantías a medida que vaya disponiendo de recursos, pero diseñará un sistema de pensiones basado en una estrategia de sustitución de las rentas de activo. Bajo gobiernos autoritarios las demandas redistributivas provienen de grupos de población difusos que carecen de partidos políticos y sindicatos representativos que defiendan sus intereses. Sus grupos de apoyo se caracterizan por su oposición a la redistribución de la renta y por pretender mantener en la jubilación los altos niveles de ingresos de los que han disfrutado durante su vida activa. La Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 centralizó y uniformizó la regulación del sistema de pensiones de jubilación. El objetivo de la reforma fue asegurar a los trabajadores la continuidad con los niveles de bienestar de los que habían disfrutado durante su vida activa, transfiriéndoles renta a lo largo del ciclo vital, pero respetando simultáneamente sus posiciones relativas en la escala de rentas. Por ello, la cobertura del sistema de pensiones se limitó a la población activa, y la cuantía de éstas se correspondió con las cotizaciones realizadas durante la vida laboral. La Ley de Financiación y Perfeccionamiento de 1972 y la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones al conjunto de la población activa mediante la creación de los denominados Regímenes especiales, fueron haciendo más eficaz el principio de sustitución de las rentas de activo. Cuando un régimen autoritario se enfrenta a movilizaciones populares podrá emprender reformas que mejoren las pensiones de los grupos de población más pobres y expandan el gasto, pretendiendo intercambiar con la clase trabajadora consumo por aquiescencia política. Si los gobiernos autoritarios no tienden a financiar las políticas de pensiones con mayores aportaciones presupuestarias, pueden emprender esas reformas en un período de crisis económica. La experiencia española es en este sentido ilustrativa. El establecimiento de las pensiones mínimas de jubilación y el diseño de las sucesivas revalorizaciones que realizaron los últimos gobiernos franquistas beneficiaron a los jubilados de rentas más bajas. Lo que sucede es que gobiernos autoritarios pueden utilizar de manera regresiva políticas dirigidas a reducir el abanico de pensiones y que tienen, por tanto, un perfil redistributivo. Durante el régimen franquista, sectores de población que se encontraban por encima de la renta media se beneficiaron de la mayor revalorización que tuvieron las pensiones mínimas, como así lo pone de manifiesto la presencia en los complementos por mínimos de

perceptores situados en los estratos altos de renta. Estas desviaciones regresivas de la política de mínimos se produjeron fundamentalmente dentro de los Regímenes especiales por cuenta propia. Jubilados de estos regímenes tuvieron la posibilidad de acceder a una pensión cotizando por debajo de su capacidad económica real, y obtener después una pensión mínima. El análisis del caso español demuestra cómo la existencia de un mercado político competitivo en el que los gobiernos son recompensados o castigados de acuerdo a si sus políticas responden o no a las demandas sociales, proporciona mayores incentivos para diseñar políticas redistributivas aún en circunstancias económicas difíciles. En democracia los partidos no pueden sobrevivir si no apelan a la mayoría, y esta mayoría incluye a sectores por debajo de la renta media. Las políticas de revalorizaciones de los sucesivos gobiernos de UCD y del partido socialista salvaguardaron las pensiones de los jubilados de rentas más bajas, siendo las mínimas las únicas que aumentaron su poder adquisitivo mientras que la revalorización media estuvo por debajo de la inflación. Sin embargo la existencia de instituciones democráticas formales que permiten la participación política de los sectores de población más desaventajados, puede conducir a diseños de políticas de pensiones de perfiles diferentes. Las opciones distributivas de gobiernos democráticos enfrentados a recursos económicos escasos y herencias de políticas desigualitarias y regresivas dependerán de qué partido controle el gobierno. El caso español ofrece evidencia empírica de que compromisos elevados de gasto, debido a la maduración del sistema de pensiones, que dan lugar a transferencias negativas de renta pueden restringir el margen de acción disponible en condiciones económicas difíciles y con una proporción creciente de población envejecida. No impedirán sin embargo políticas redistributivas si el que ocupa el gobierno es un partido apoyado fundamentalmente por grupos sociales situados por debajo de la renta media y que tienen aspiraciones igualitarias. Aunque los gobiernos socialistas aplazaron políticas de expansión del gasto (como la equiparación de las pensiones mínimas de jubilación al salario mínimo o la creación de unas pensiones no contributivas) cuando entendieron que la crisis económica de la primera mitad de los ochenta les concedía poco margen de maniobra, no renunciaron a concentrar recursos en políticas electoralmente rentables. Políticas de perfil redistributivo defendían los intereses de grupos sociales muy relevantes para su apoyo electoral, jubilados, clase trabajadora y sectores de baja renta. Impulsaron por ello políticas de revalorización que estrecharon el abanico de cuantías dentro del sistema. Los gobiernos socialistas emprendieron también una reforma del gasto cuyo objetivo no fue un recorte indiscriminado del gasto, sino una reordenación redistributiva de éste. La Ley de pensiones de 1985 elevó el período mínimo de cotización de 10 a 15 años, y amplió el período de cálculo de la pensión inicial de dos a ocho años. Encareció así la posibilidad de apropiarse de una pensión desproporcionadamente alta en relación con las cotizaciones, contribuyendo a reducir los efectos regresivos de la política de mejora de las pensiones mínimas. Por el contrario, el diseño de las políticas de los sucesivos gobiernos de UCD no se encaminó a reducir sustancialmente las transferencias negativas de renta que habían heredado. Las reglas de cotización en los Regímenes por cuenta propia no se modificaron significativamente. Tampoco establecieron un mecanismo de control en el acceso fraudulento a las pensiones mínimas completamente eficaz. La falta de correspondencia entre las cotizaciones de pensionistas de esos Regímenes y su nivel económico real constituyó así una oportunidad estratégica para conciliar los intereses distributivos de sus diferentes bloques de electores utilizando políticas de suficiencia. UCD extraía fundamentalmente sus apoyos de sectores como los pequeños propietarios agrícolas y los trabajadores autónomos, pero también incluía entre sus electores a personas de la clase obrera y grupos de bajos ingresos. El caso español pone así en evidencia que cuando el gasto se ve muy restringido por circunstancias económicas y herencias

de políticas, la estructura de beneficios del sistema de pensiones puede ser el indicador más sensible del impacto de gobiernos de diferente orientación partidista, de igual manera que ocurre con la democratización. Un partido político apoyado principalmente por grupos sociales situados en las posiciones inferiores de la escala de rentas emprenderá reformas de gasto que son redistributivas si interrumpen los compromisos regresivos de gasto que ha heredado, aplazando políticas expansionistas para cuando disponga de más recursos. Por el contrario, un partido político que apele a una variedad de sectores socioeconómicos para ganar elecciones expandirá el gasto ampliando la cobertura y elevando las cuantías, pero estas políticas mejorarán simultáneamente las pensiones que perciben jubilados situados en diferentes posiciones de la escala de rentas.

Your use of the CEACS Repository indicates your acceptance of individual author and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any document(s) only for academic research and teaching purposes.

Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones

ROSALÍA MOTA LÓPEZ

**REGÍMENES, PARTIDOS Y
POLÍTICAS DE SUFICIENCIA EN
PENSIONES DE JUBILACIÓN.
LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA**

MADRID
2002

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales

Esta obra se presentó como tesis doctoral en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid, el 3 de junio de 2002. El Tribunal, compuesto por los profesores doctores D. Miguel Beltrán Villalva (Presidente), D. Joan Subirats i Humet, D. Luis Moreno Fernández, D. Miguel Juárez Gallego y Dña. Lourdes Pérez Ortiz, le otorgó la calificación de Sobresaliente "cum laude".

Rosalía Mota López es licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Doctora en Sociología por la Universidad Autónoma de Madrid. Formó parte de la séptima promoción de estudiantes del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, donde obtuvo el título de *Master* en 1996. En el propio Centro elaboró su tesis doctoral bajo la dirección del profesor José María Maravall Herrero. Actualmente es Profesora Colaboradora en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid.

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| Índice de tablas | v |
| Abreviaturas..... | vi |
| Agradecimientos | vii |
| | |
| CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1.1. Las preguntas y los argumentos de la tesis | 1 |
| 1.2. La relevancia del objeto de estudio | 5 |
| 1.3. Metodología, fuentes y técnicas de análisis | 6 |
| | |
| CAPÍTULO 2. LAS EXPLICACIONES POLÍTICAS DE LA VARIACIÓN EN EL PERFIL DISTRIBUTIVO DE LA POLÍTICA DE PENSIONES DE JUBILACIÓN | 11 |
| 2.1. Introducción | 11 |
| 2.2. La existencia de elecciones democráticas competitivas y el perfil distributivo de las políticas en pensiones de jubilación..... | 14 |
| 2.3. El impacto de los partidos en el perfil distributivo de las reformas en política de pensiones | 32 |
| 2.4. Conclusiones | 45 |
| | |
| CAPÍTULO 3. LAS REFORMAS EN PENSIONES DE JUBILACIÓN DURANTE EL RÉGIMEN AUTORITARIO FRANQUISTA..... | 49 |
| 3.1. Introducción | 49 |
| 3.2. El contexto económico de las reformas franquistas en la política de pensiones de jubilación | 51 |
| 3.3. El contexto político e ideológico de la política franquista de pensiones de jubilación..... | 54 |
| 3.4. La política de pensiones de jubilación antes de la Guerra Civil | 60 |

| | |
|--|-----|
| 3.5. La convivencia del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez y el Mutualismo Laboral (1936 – 1963) | 66 |
| 3.5.1. El carácter asistencial del Seguro de Vejez..... | 66 |
| 3.5.2. El desarrollo del sistema de pensiones del Mutualismo Laboral..... | 84 |
| 3.6. La institucionalización de un sistema de pensiones de jubilación dentro de la Seguridad Social (1963-1976)..... | 99 |
| 3.6.1. La reforma emprendida por la Ley de Bases de 1963 | 100 |
| 3.6.2. El intento de consolidar unas pensiones sustitutivas del salario: la reforma de 1972..... | 119 |
| 3.6.3. Las reformas en pensiones de jubilación durante los últimos años del régimen franquista y su continuidad en la transición a la democracia | 128 |
| 3.7. Conclusiones | 143 |

CAPÍTULO 4. LA POLÍTICA DE PENSIONES DE JUBILACIÓN DURANTE LOS GOBIERNOS DE UNIÓN DE CENTRO DEMOCRÁTICO

| | |
|---|-----|
| 4.1. Introducción | 149 |
| 4.2. El legado del régimen franquista en pensiones de jubilación | 151 |
| 4.3. El marco económico de los gobiernos de UCD | 156 |
| 4.3.1. Las dimensiones de la crisis..... | 156 |
| 4.3.2. Los Pactos de la Moncloa y la mejora de las condiciones económicas..... | 157 |
| 4.3.3. El agravamiento de la crisis | 162 |
| 4.4. Las condiciones políticas de los gobiernos de UCD..... | 165 |
| 4.4.1. La formación de UCD..... | 165 |
| 4.4.2. La evolución de los apoyos partidistas..... | 171 |
| 4.4.3. Las demandas sociales en materia de pensiones de jubilación..... | 174 |
| 4.5. Las opciones de los líderes políticos | 178 |
| 4.5.1. La interpretación de los constreñimientos económicos por parte de los líderes centristas | 178 |
| 4.5.2. La política de pensiones de jubilación en la estrategia política de UCD | 193 |
| 4.6. Los cambios en el sistema de pensiones de jubilación | 207 |

| | |
|---|-----|
| 4.6.1. El artículo 50 de la Constitución | 207 |
| 4.6.2. La expansión del gasto en pensiones de jubilación..... | 210 |
| 4.6.3. La ampliación de la cobertura del sistema | 219 |
| 4.6.4. Los cambios en las pensiones asistenciales de jubilación..... | 224 |
| 4.6.5. La política de revalorizaciones..... | 226 |
| 4.7. La imposible reforma del sistema de pensiones | 238 |
| 4.7.1. La posición del gobierno centrista | 238 |
| 4.7.2. Las posiciones de los agentes sociales y partidos políticos..... | 242 |
| 4.7.3. La conclusión del debate..... | 247 |
| 4.8. Conclusiones..... | 252 |
| | |
| CAPÍTULO 5. LA POLÍTICA SOCIALISTA DE PENSIONES DE JUBILACIÓN..... | 257 |
| 5.1. Introducción..... | 257 |
| 5.2. La reforma de pensiones de jubilación de 1985 | 259 |
| 5.2.1. Los antecedentes de la reforma: la Comisión Tripartita del Acuerdo Económico y Social | 259 |
| 5.2.2. El contenido de la reforma de pensiones de 1985 | 277 |
| 5.2.3. La política de pensiones de jubilación durante la primera fase de reforma global del sistema..... | 300 |
| 5.3. Las pensiones de jubilación en el marco del enfrentamiento entre la UGT y el PSOE | 306 |
| 5.3.1. Las diferentes percepciones de sindicatos y socialistas | 306 |
| 5.3.2. La política de revalorizaciones y las resistencias sindicales..... | 316 |
| 5.3.3. La reanudación del dialogo social: los acuerdos gobierno – sindicatos en materia de pensiones de jubilación..... | 336 |
| 5.4. La creación de las pensiones no contributivas de jubilación | 341 |
| 5.4.1. El tiempo de la reforma..... | 341 |
| 5.4.2. El contenido de la reforma | 353 |
| 5.4.3. La Ley de Prestaciones no Contributivas de 1990 | 357 |
| 5.5. Conclusiones..... | 364 |

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES | 367 |
| BIBLIOGRAFÍA | 375 |
| APÉNDICE I. RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS | 405 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | | |
|------------|--|-----|
| Tabla 3.1. | Principales medidas en el seguro obligatorio de vejez (1941-1963)..... | 72 |
| Tabla 3.2. | Estructura institucional del gasto en pensiones y en prestaciones sociales según tipo, 1964 (%)..... | 93 |
| Tabla 3.3. | Evolución de la economía en los últimos años del régimen franquista (%). | 129 |
| Tabla 3.4. | Revalorización según cuantía de las pensiones de jubilación en relación con el crecimiento del salario mínimo interprofesional, 1974-1977 (% en pesetas constantes de 1977)..... | 134 |
| Tabla 4.1. | Evolución de la estructura de los ingresos del sistema de seguridad social, 1976-1982 (en pesetas constantes de 1982)..... | 187 |
| Tabla 4.2. | Evolución de la participación de cotizaciones y aportaciones estatales en la financiación del sistema de seguridad social, 1976-1982..... | 188 |
| Tabla 4.3. | Evolución del peso relativo de las principales partidas del gasto del sistema de seguridad social, 1977-1982 (%). | 210 |
| Tabla 4.4. | Evolución del peso relativo del gasto en pensiones según clase de pensión, 1977-1982 (%). | 212 |
| Tabla 4.5. | Revalorización según cuantía de las pensiones de jubilación en relación con el índice de precios al consumo y el crecimiento del salario mínimo interprofesional, 1978-1982 (%). | 230 |
| Tabla 5.1. | Revalorización según cuantía de las pensiones de jubilación en relación con el índice de precios al consumo y el crecimiento del salario mínimo interprofesional, 1983-1988 (%). | 302 |
| Tabla 5.2. | Evolución de la participación de cotizaciones y aportaciones estatales en la financiación del sistema de seguridad social, 1983-1989..... | 305 |
| Tabla 5.3. | Evolución de las condiciones económicas durante los gobiernos socialistas, 1982-1991 (%). | 307 |
| Tabla 5.4. | Las posiciones de ugt y gobierno en la negociación sobre la revalorización de pensiones, 1989 (1). | 331 |
| Tabla 5.5. | Contenidos del acuerdo entre gobierno y sindicatos sobre pensiones no contributivas, 1990. | 363 |

ABREVIATURAS

| | |
|---------|--|
| AES | Acuerdo Económico y Social |
| ANE | Acuerdo Nacional de Empleo |
| AP | Alianza Popular |
| CCOO | Comisiones Obreras |
| CDS | Centro Democrático y Social |
| CEOE | Confederación Española de Organizaciones Empresariales |
| CIS | Centro de Investigaciones Sociológicas |
| CNT | Confederación Nacional del Trabajo |
| FE | Falange Española |
| FET | Falange Española Tradicionalista |
| FONAS | Fondo Nacional de Asistencia Social |
| INP | Instituto Nacional de Previsión |
| INSALUD | Instituto Nacional de Salud |
| INERSO | Instituto Nacional de Servicios Sociales |
| IPC | Índice de Precios al Consumo |
| IU | Izquierda Unida |
| JONS | Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista |
| PCE | Partido Comunista de España |
| PIB | Producto Interior Bruto |
| PP | Partido Popular |
| PSOE | Partido Socialista Obrero Español |
| SEU | Sindicato Español Universitario |
| SMI | Salario Mínimo Interprofesional |
| SOVI | Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez |
| UCD | Unión de Centro Democrático |
| UDP | Unión Democrática de Pensionistas |
| UGT | Unión General de Trabajadores |
| USO | Unión Sindical Obrera |

AGRADECIMIENTOS

Han sido muchas las personas que me han acompañado durante mi etapa como doctoranda. A todas ellas quiero agradecerlas que estuviesen conmigo. A los profesores y compañeros del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, donde fui becaria durante cuatro años, les debo parte de mi aprendizaje como científica social. Antonio Sánchez y Pilar Gómez me han proporcionado información indispensable para la realización de esta tesis. Los profesionales de la Biblioteca del Ministerio de Trabajo, de la Biblioteca del Ministerio de Sanidad, del Archivo del Congreso de los Diputados, y del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, me han ofrecido en todo momento su ayuda, y han atendido con diligencia mis consultas. Especialmente quiero agradecer a Almudena, Magdalena, y Martha su profesionalidad. Todas las personas a las que he entrevistado para la elaboración de esta tesis me han recibido con amabilidad, y les agradezco el tiempo que me han dedicado y la cooperación que han mostrado. Agradezco también a Leopoldo Calvo Sotelo su ayuda en la realización de las entrevistas.

Esta tesis no hubiera sido posible si no hubiera contado con el apoyo y el cariño de mi familia, de mis compañeros de la Universidad de Comillas, y de Lici, Concha, Chari, María, José Manuel, Beatriz, Carlos, Ofelia, Luis, Charo, Toño y Belu. Finalmente me gustaría dedicar mi trabajo a tres personas. A José María Maravall, mi director de tesis, a quién debo su tiempo y valía profesional, y quién me ha enseñado el tesón y la curiosidad en la investigación social. Mis reuniones con él estimularon siempre mi trabajo e hicieron posible que finalizase mi tesis. A Rosalía, por el

apoyo incondicional que siempre ha prestado a mi opción profesional, y el aliento que me ha transmitido. A Óscar, por su generosidad sin límites, su fe en mi trabajo, su amor cotidiano, y el tiempo que durante todos estos años me ha dedicado.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

1.1. Las preguntas y los argumentos de la tesis

El propósito de esta investigación es describir y explicar el diseño distributivo del sistema de pensiones de jubilación en España desde inicios de la década de los cuarenta hasta principios de los años noventa. Esta tesis intenta responder fundamentalmente a las siguientes preguntas. ¿Cambia el diseño de la política de pensiones de jubilación con la presencia de gobiernos democráticos? Si cambia, ¿qué perfil distributivo adopta esa política? ¿Cómo se explica que gobiernos democráticos adopten políticas de pensiones diferentes? ¿Qué grado de maniobra tienen los gobiernos para realizar reformas en pensiones de jubilación? ¿Pueden herencias de políticas anteriores tener un impacto en las decisiones de los gobiernos sobre política de pensiones?

El argumento principal que defiende en esta tesis es la posibilidad de que por las características del régimen político y la orientación partidista de los gobiernos, puedan expresarse y defenderse intereses distributivos distintos en relación con las pensiones de jubilación. En los sistemas políticos donde no existe competición electoral, los dirigentes políticos no tienen incentivos para elaborar políticas de pensiones que apelen a los grupos

2 / Políticas de suficiencia en pensiones de jubilación

sociales situados en las posiciones bajas de la escala de rentas, ya que los gobiernos de estos regímenes políticos no necesitan su respaldo para mantenerse en el poder. Los líderes políticos de una dictadura pueden diseñar así sus políticas de pensiones de jubilación de acuerdo a sus concepciones ideológicas. En una dictadura de derechas los gobiernos comparten una visión desigualitaria y corporativista de la estratificación social. En este tipo de sistemas políticos el diseño distributivo preferido de la política de pensiones de jubilación está basado fundamentalmente en una estrategia de sustitución de las rentas de activo.

La cobertura del sistema de pensiones se circunscribe a la población activa, y la cuantía de éstas se corresponde con las cotizaciones realizadas durante la vida laboral. El abanico de pensiones de jubilación es, por tanto, amplio. Un sistema contributivo de pensiones de jubilación origina una redistribución de renta a lo largo del ciclo vital de una persona, concediéndole un salario de retiro cuando se jubila, pero no implica una modificación de la posición relativa que cada persona ocupa en la escala de rentas. Los grupos de rentas más altas disfrutan así de pensiones de jubilación superiores. Una política de pensiones de jubilación orientada por el principio de mantenimiento de ingresos puede permitir la oportunidad a los dirigentes políticos de ofrecer beneficios a grupos específicos que proporcionan apoyo político al régimen autoritario. En un régimen autoritario de derechas estos grupos disfrutan de un nivel de renta por encima de la media, y por ello respaldan unas pensiones sustitutivas de las rentas de activo.

En los regímenes con un sistema de partidos competitivo, las instituciones proporcionan a los gobiernos mayores incentivos para diseñar políticas que respondan a los intereses distributivos de la población por debajo de la renta media. En las democracias los sectores de rentas bajas tienen la capacidad de echar del poder a los dirigentes políticos. Estos grupos de población tienen un peso importante dentro del electorado, lo que puede empujar a los líderes políticos a ofrecer políticas que les beneficien para conseguir un respaldo electoral suficiente. Las elecciones hacen

así que se reduzca la posibilidad de que las decisiones que adoptan los gobiernos tengan un contenido regresivo.

En definitiva, la democratización puede hacer que en el campo de las pensiones de jubilación sea más útil un sistema basado en una estrategia de suficiencia en el ingreso. Abre la oportunidad de reformas que desvinculan la cuantía de la pensión de jubilación que una persona recibe de sus bajas cotizaciones, y reducen las desigualdades de renta entre los jubilados. El objetivo último de estas reformas es proporcionar a todas las personas jubiladas un bienestar económico aceptable, independientemente de su posición relativa en la escala de rentas durante su vida activa. Una política de pensiones de jubilación de este tipo es percibida como favorable a sus intereses por parte de la población por debajo de la renta media porque aumenta su nivel de vida. Por el contrario, unas pensiones sustitutivas del salario de activo sólo sirven para reproducir tras la jubilación sus inferiores oportunidades distributivas.

Sin embargo, la existencia de un mercado político competitivo y de partidos políticos y sindicatos que defienden los intereses de los sectores de población situados en los escalones inferiores de la distribución de rentas, no es condición suficiente para que los gobiernos decidan adoptar reformas redistributivas en su política de pensiones de jubilación. Las decisiones que adoptan gobiernos democráticos en materia de pensiones varían según sus apoyos partidistas. Esta tesis defiende, por tanto, que son los intereses distributivos representados por los diferentes partidos políticos los que explican las variaciones en el diseño del sistema de pensiones de jubilación en un régimen democrático.

Un gobierno con un electorado con aspiraciones redistributivas, y en el que tienen mucho peso sectores situados en las posiciones bajas de la escala de rentas, adopta políticas que modifican la posición económica relativa de la que ha disfrutado una persona cuando se jubila. Por tanto, emprende reformas que estrechan el abanico de cuantías dentro del sistema de pensiones. Gobiernos apoyados por grupos sociales que ocupan diferentes posiciones en la escala de rentas, pero que tienen en común una

4 / Políticas de suficiencia en pensiones de jubilación

visión más conservadora del orden social, concilian en sus políticas intereses distributivos diferentes. Por ello, aumentan los recursos dedicados a los jubilados de rentas más bajas, pero mejoran simultáneamente la capacidad de sustitución de las rentas de activo que tienen las pensiones. En definitiva, los dirigentes políticos emprenden reformas que mantienen la posición relativa de las pensiones de jubilación con el objetivo de no enfrentar a sus bloques de apoyo, y mantener así su respaldo electoral.

Las condiciones económicas y legados de políticas son elementos importantes dentro del proceso consciente de consideración, evaluación y selección de un curso concreto de acción entre las alternativas posibles, que los dirigentes políticos afrontan cuando elaboran sus políticas de pensiones. Pero no constituyen en sí mismos explicaciones suficientes de las decisiones que en último término toman. Escasos recursos económicos, y herencias de políticas desigualitarias y regresivas, dificultan o facilitan así la introducción de cambios en el contenido distributivo del sistema de pensiones de jubilación, pero no imponen éstos.

Gobiernos democráticos enfrentados a circunstancias económicas más difíciles pueden adoptar reformas de carácter más redistributivo que una dictadura de derechas. La existencia de elecciones competitivas a través de las cuales los grupos sociales de baja renta pueden recompensar o castigar a los gobiernos por las decisiones que éstos toman, anima a los responsables democráticos a resguardar sus intereses de suficiencia de unas circunstancias económicas difíciles. Partidos con un electorado en el que tienen mucho peso grupos por debajo de la renta media pueden interrumpir las transferencias negativas de rentas que heredan de gobiernos anteriores. Mientras, partidos con un electorado socialmente más heterogéneo pueden optar por políticas de signo más continuista para mantener el respaldo de los grupos de renta elevada que les apoyan.

1.2. La relevancia del objeto de estudio

El objeto de estudio de esta investigación son las políticas de pensiones de jubilación. El análisis se centra en los productos de las decisiones políticas (“outputs”), reflejados en una legislación, un programa concreto, o la adopción de una financiación determinada. La tesis no investiga, por tanto, los resultados redistributivos de la acción de diferentes gobiernos (“outcomes”), sino el contenido de las decisiones que en materia de pensiones de jubilación adoptan éstos. Esta tesis no concibe las políticas de pensiones de jubilación exclusivamente desde el punto de vista de gasto público, sino que se centra principalmente en el diseño de estas políticas¹. Tomar únicamente en consideración el gasto en pensiones puede conducir a valorar de la misma manera decisiones políticas que tienen implicaciones para la distribución de las oportunidades de vida de las personas jubiladas muy diferentes². Las dimensiones que esta investigación ha considerado más relevantes en el diseño de la política de pensiones de jubilación han sido las dos siguientes. En primer lugar, la organización del sistema de pensiones, aspecto en el que el análisis se ha centrado en las reglas de acceso al sistema (y, por tanto, en su cobertura), el nivel de beneficios, y el abanico de las cuantías. En segundo lugar, la financiación del gasto en pensiones de jubilación.

La relevancia de la investigación se deriva de sus relaciones con dos debates centrales en la sociología política contemporánea. Por un lado, el papel de las instituciones democráticas en la

¹ Con el término diseño no presupongo el alcance de un particular cambio en el sistema público de pensiones de jubilación. Por la palabra diseño entiendo cualquier modificación en la estructura institucional del sistema, sin que esta modificación tenga que implicar un cambio sustantivo de ésta, ni incluya todos sus aspectos.

² Este argumento se desarrolla con detenimiento en el capítulo siguiente. Esta investigación es deudora de los planteamientos de Esping-Andersen sobre los indicadores más adecuados para analizar el compromiso de un gobierno con una política social igualitaria. Sus principales trabajos también se citan en el capítulo que sigue.

redistribución de la riqueza. La posición dominante de los sistemas de pensiones de jubilación dentro de los Estados de bienestar modernos, hace que las políticas que regulan el funcionamiento de esos sistemas constituyan un escaparate privilegiado de análisis. Además, las implicaciones políticas de los sistemas de pensiones de jubilación son muy significativas. El apoyo social que genera un sistema público de pensiones de jubilación no sólo se produce entre las personas que han abandonado el mercado de trabajo, muy relevantes políticamente, sino también entre la población trabajadora. Para ésta, la concesión de una pensión de jubilación significa consumo diferido, y, por tanto, demanda políticas que respondan a sus intereses distributivos.

Por otro lado, aunque esta investigación no analiza las perspectivas futuras del sistema público de pensiones de jubilación, ni las estrategias para garantizar su viabilidad económica y política, complementa los debates actuales sobre la reestructuración del Estado de bienestar. El estudio de la evolución histórica de las políticas de pensiones de jubilación identifica el marco de oportunidades y restricciones que afrontan los gobiernos en sus políticas de reforma del sistema de pensiones, y ayuda a comprender las implicaciones políticas de esas reformas. Las políticas públicas son el resultado de procesos temporales de toma de decisiones que se superponen unas a otras, y que condicionan el contenido y los resultados de decisiones políticas futuras.

1.3. Metodología, fuentes y técnicas de análisis

La metodología utilizada en esta tesis es un estudio de caso. Esta estrategia de investigación es de carácter histórico y cualitativo, y resulta apropiada cuando el objeto de la explicación lo constituye el diseño de una política determinada, es decir, el contenido de las decisiones que toman los gobiernos (Ragin, 1987). La motivación fundamental de esta tesis era detenerse en

las pautas de variación conjunta de las condiciones económicas y sociales en las que los gobiernos formulan sus políticas de pensiones de jubilación, y la particular combinación de instrumentos que en cada momento histórico definen el contenido y la naturaleza de las políticas adoptadas. El estudio de caso permite profundizar en la complejidad del proceso que conduce a la toma de decisiones, y analizar las percepciones de los líderes políticos, la evaluación que hacen de las alternativas posibles de políticas, y sus motivaciones para la elección final.

El caso seleccionado ha sido el de España. La experiencia española es interesante para contrastar las explicaciones políticas del perfil distributivo de la política de pensiones con evidencia empírica relacionada con un caso crucial³. Además, el caso español constituye una oportunidad excelente para indagar sobre la utilidad de los indicadores de gasto como medida de las implicaciones distributivas de las políticas. Algunos análisis han hablado de la existencia de un Estado autoritario de bienestar al inicio de la transición a la democracia en España⁴. El gasto en pensiones de jubilación era significativo al final del régimen franquista, y la cobertura del sistema bastante amplia. La experiencia histórica española incluye también regímenes políticos diferentes, y alternancia en el poder de gobiernos de distinto “color” que diseñaron sus políticas en circunstancias económicas similares. Además, las políticas de los gobiernos democráticos españoles tuvieron que desarrollarse además en un contexto económico e institucional diferente al que existió durante el desarrollo y consolidación de los sistemas públicos de pensiones de los países europeos más avanzados. El análisis empírico de esos sistemas de pensiones cimentó las explicaciones teóricas sobre el impacto de los factores políticos en la variación del contenido distributivo de las políticas de bienestar.

³ Amenta (1991) y Eckstein (1976) han justificado la utilidad de casos considerados desviados o cruciales para la verificación de teorías.

⁴ Moreno y Sarasa (1993) y Rodríguez Cabrero (1989).

8 / Políticas de suficiencia en pensiones de jubilación

Con el objetivo de mejorar las debilidades desde el punto de vista explicativo de un estudio de caso, la discusión teórica ha seguido una estrategia comparativa entre diferentes momentos históricos de la experiencia española⁵. Para posibilitar esa estrategia he intentado recopilar la misma información y elaborar indicadores comparables en los diferentes períodos analizados⁶. Estos períodos históricos han sido seleccionados según la variación en las variables políticas objeto de interés, es decir, el tipo de régimen político y los partidos que ocupan el gobierno. La variable que he tratado de controlar en la discusión ha sido la económica, comparando gobiernos que afrontaron similares condiciones económicas.

En relación con otras dos de las variables más relevantes que pueden incidir en las políticas de pensiones de jubilación, el envejecimiento demográfico y los legados de políticas pasadas, es conveniente tener en cuenta que en el caso estudiado no están sujetos a una variación considerable. Este aspecto justifica su exclusión de la estrategia comparativa que adopto. El envejecimiento de la población es una característica constante y progresiva en todos los países que han culminado la transición demográfica⁷. La realidad demográfica española desde la década de los setenta no ha sido una excepción a esta pauta. Por su parte,

⁵ Amenta (op.cit.) argumenta que una de las maneras de superar las desventajas desde el punto de vista explicativo de un estudio de caso es dividirlo en períodos históricos, y comparar la trayectoria del contenido de las políticas objeto de estudio.

⁶ Las mayores dificultades para ello han surgido en el capítulo dedicado al franquismo, debido a la falta de datos, la escasa fiabilidad, y la no comparabilidad de la información disponible en relación con el período democrático.

⁷ Este es un factor que hace que uno de los rasgos heredados de políticas emprendidas por gobiernos anteriores, la maduración del sistema de pensiones, tampoco varíe. Una vez establecido un sistema de pensiones, el paso del tiempo, combinado con el crecimiento de la población de 65 años y más, hace crecer el número de pensiones.

gobiernos democráticos diferentes se han enfrentado a las mismas herencias autoritarias en el sistema de pensiones de jubilación⁸.

Los materiales empleados en la investigación han sido de naturaleza variada⁹. Primero, estadísticas sobre el sistema de pensiones de jubilación, especialmente las proporcionadas por el sistema de Seguridad Social y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Segundo, material legislativo relacionado con la política de pensiones, principalmente Leyes y Decretos. Tercero, documentación ministerial, gubernamental, sindical y empresarial sobre la política de pensiones. Cuarto, comparecencias y discursos de responsables políticos, así como debates parlamentarios. Y finalmente, encuestas de opinión y artículos en prensa. El análisis documental y de contenido de estos materiales se complementa, además, con catorce entrevistas abiertas a dirigentes políticos y expertos, realizadas con una doble finalidad. Por un lado, detectar los objetivos políticos y las posiciones ideológicas de los participantes en el proceso de elaboración de políticas. Por otro lado, llenar algunos vacíos de información sobre la evolución histórica de los rasgos del sistema de pensiones, y contrastar algunas hipótesis sobre las consecuencias de determinadas reformas sobre su funcionamiento.

La tesis se estructura en seis capítulos, incluyendo esta introducción y las conclusiones. El capítulo segundo está dedicado a perfilar los argumentos teóricos fundamentales de la investigación. Por su parte, el análisis empírico del caso seleccionado se realiza en los capítulos tercero, cuarto, y quinto. El estudio de las políticas adoptadas por el régimen franquista en pensiones de jubilación ocupa el tercer capítulo. Los capítulos cuarto y quinto se dedican respectivamente al análisis de las

⁸ Esto fue así debido a que los gobiernos de Unión de Centro Democrático no modificaron la estructura básica del sistema.

⁹ Entre las bibliotecas y archivos consultados destacan la biblioteca del Centro de Estudios Sociales Avanzados de la Fundación Juan March, el archivo del Congreso de los Diputados, los fondos del Instituto Nacional de Previsión en la biblioteca del Ministerio de Sanidad, y la biblioteca del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

10 / Políticas de suficiencia en pensiones de jubilación

reformas adoptadas por los gobiernos de UCD y del PSOE. Finalmente el capítulo sexto revisa los resultados de esta investigación.

CAPÍTULO 2

LAS EXPLICACIONES POLÍTICAS DE LA VARIACIÓN EN EL PERFIL DISTRIBUTIVO DE LA POLÍTICA DE PENSIONES DE JUBILACIÓN

2.1. Introducción

Este capítulo desarrolla los argumentos fundamentales sobre la relación entre el perfil distributivo de la política de pensiones de jubilación, y regímenes y partidos políticos diferentes¹. La transición de un régimen autoritario de derechas a un régimen democrático puede mejorar los aspectos redistributivos del sistema de pensiones. En democracia los grupos de población de renta más baja disponen de canales políticos para trasladar sus intereses redistributivos al diseño de la política de pensiones de jubilación. Por el contrario, en una dictadura de derechas la falta de elecciones competitivas y la supresión de partidos políticos y

¹ La exposición de los argumentos que en este capítulo defiende va a seguir la estrategia comparativa enunciada en el capítulo anterior. Es decir, analizo el contenido distributivo de la política de pensiones de jubilación de regímenes y partidos políticos de color diferente, en circunstancias en las que las condiciones económicas y herencias del pasado son similares.

sindicatos representativos impide que los sectores sociales situados en las posiciones más bajas de la escala de rentas defiendan sus intereses.

Sin embargo, el diseño distributivo de la política de pensiones de jubilación también varía dentro de un régimen democrático. Estas variaciones tienen que ver con el perfil y las orientaciones ideológicas de los electorados de los partidos políticos que llegan al gobierno. Gobiernos apoyados por grupos de distinto nivel de renta, pero que comparten una visión conservadora del orden social basada en el respeto a las diferencias naturales de estatus, adoptan políticas de perfiles distributivos diferentes pero no establecen una pauta redistributiva del gasto en pensiones. Si un gobierno quiere conciliar los intereses de esos diferentes bloques de electores, aumenta los recursos dedicados a las personas jubiladas de rentas más bajas, pero no altera el principio distributivo básico que preside el sistema de pensiones. Es decir, diseña políticas dirigidas a mejorar las pensiones que perciben jubilados situados en diferentes escalones de renta, manteniendo la posición relativa de sus pensiones dentro del sistema. Por el contrario, partidos cuyas posibilidades electorales dependen fundamentalmente de los grupos sociales situados en las posiciones bajas de la escala de rentas, y que defienden la intervención del Estado para modificar los resultados distributivos del mercado, impulsan políticas que hacen más igualitaria la estructura del sistema de pensiones de jubilación.

Son, por tanto, factores partidistas los que dan cuenta de la variación en el contenido de las políticas de renta para los jubilados. Esta tesis demuestra, además, que condiciones económicas y legados de políticas son factores que median entre las demandas sociales y el proceso de elaboración de políticas. Son elementos importantes del marco de oportunidades o restricciones que afrontan los dirigentes políticos a la hora de tomar decisiones, pero no constituyen en sí mismo explicaciones suficientes del curso concreto de acción que éstos adoptan entre las alternativas posibles. En el capítulo defiende que la combinación particular de políticas de pensiones que adoptan

gobiernos democráticos para defender sus intereses partidistas en circunstancias restrictivas, se ve afectada por el apoyo del que disponen.

Las circunstancias económicas proporcionan los recursos con los que cuentan los líderes políticos para elaborar políticas de acuerdo a sus intereses ideológicos o electorales, pero no determinan el perfil de éstas. Lo demuestra el hecho de que en un contexto de recursos económicos escasos, el contenido distributivo de la política de pensiones de jubilación varía bajo regímenes políticos diferentes, y bajos gobiernos democráticos ideológicamente distintos. Circunstancias económicas difíciles no impiden ni que un régimen democrático pueda adoptar políticas de carácter más redistributivo que una dictadura de derechas, ni que gobiernos de color diferente puedan tomar decisiones de acuerdo a sus intereses partidistas.

Por su parte, los legados de políticas anteriores dificultan o facilitan la introducción de cambios en el perfil distributivo de un sistema de pensiones de jubilación ya consolidado, pero no impiden éstas. De esta forma, gobiernos democráticos que comparten herencias de políticas desigualitarias y regresivas, afrontan éstas de manera diferente de acuerdo a sus intereses electorales. Un partido con un electorado con aspiraciones redistributivas, y en el que tienen mucho peso sectores situados en las posiciones bajas de renta, emprende reformas con el objetivo de preservar los intereses de sus grupos de apoyo de circunstancias económicas restrictivas. Es probable entonces que diseñe políticas para interrumpir los compromisos regresivos de gasto que ha heredado de gobiernos anteriores. Por el contrario, si un gobierno quiere conciliar los intereses distributivos de la variedad de grupos sociales que le apoyan, es probable que no modifique sustancialmente políticas heredadas de redistribución negativa.

El capítulo contiene cuatro apartados, incluyendo esta introducción. En el apartado que viene a continuación relaciono las variaciones en el perfil distributivo de la política de pensiones con regímenes políticos autoritarios y democráticos. En ese segundo apartado también describo los modelos analíticos que

combinan los instrumentos de la política de pensiones con sus implicaciones distributivas. El tercer apartado está dedicado a la comparación de las políticas de rentas para las personas jubiladas que emprenden gobiernos democráticos de color diferente. Tanto en el segundo como en el tercer apartado identifico cuáles son las restricciones que los recursos económicos y las herencias del pasado imponen al curso deseado de acción de los responsables políticos, y cómo estos factores mediatizan el impacto de sus intereses partidistas en las decisiones que los dirigentes políticos adoptan. Por último, en el cuarto apartado repaso las principales aportaciones teóricas de mi trabajo.

2.2. La existencia de elecciones democráticas competitivas y el perfil distributivo de las políticas en pensiones de jubilación²

Las características institucionales de un régimen político influyen en el diseño distributivo de la política de pensiones de jubilación. En circunstancias económicas similares, gobiernos autoritarios y gobiernos democráticos ponen en marcha reformas con implicaciones distributivas diferentes³. El factor clave en esa variación es el perfil de renta de los grupos de población que

² Los argumentos que a partir de aquí desarrollo sobre el impacto distributivo de la democratización, en la literatura comparada sobre políticas de pensiones de jubilación se plantean de una manera más bien implícita. Por el contrario, las explicaciones partidistas son mucho más explícitas al relacionar perfiles distributivos de la política de pensiones y partido en el gobierno.

³ El término “reforma” se refiere tanto a cambios en la estructura institucional del sistema de pensiones de jubilación, como al diseño de políticas que respecto a las que se habían ido poniendo en marcha modifican algún aspecto del sistema. Un ejemplo de esta segunda connotación del término “reforma” es la política de revalorizaciones. Mientras esta política no modifica las reglas de acceso y determinación de las cuantías de las pensiones, sí afecta al abanico de beneficios según la pauta de revalorización que se siga.

influyen en el proceso de elaboración de la política de pensiones⁴. Mientras un gobierno democrático sensible a los intereses de los grupos de población de baja renta adopta políticas redistributivas, el diseño de las pensiones de jubilación en una dictadura de derechas no se guía por un principio igualitario.

Hago hincapié en el hecho de que sea un régimen autoritario de derechas porque pueden existir diferencias entre los regímenes autoritarios en cuanto a sus resultados distributivos. No tienen las mismas implicaciones en este sentido una dictadura de derechas que los regímenes totalitarios comunistas. Sin embargo, el aspecto que comparten todos los regímenes no democráticos es que la falta de la regla de la mayoría no contrapesa el ejercicio de influencias particularistas en el proceso de elaboración de las políticas, y éstas se ven afectadas por los intereses de los grupos poderosos de turno.

Puede ocurrir que gobiernos democráticos tengan en cuenta los intereses de los sectores de población por debajo de la renta media, debido fundamentalmente a la existencia de un mercado político competitivo en el que son compensados o castigados de acuerdo a si sus políticas responden o no a las demandas sociales⁵.

⁴ Utilizo la palabra “influir” en un sentido amplio, como posteriormente se comprobará, sin restringirme a la participación de grupos en el proceso de elaboración concreto de una política determinada. Adopto aquí el enfoque que el nuevo institucionalismo histórico ha dado al papel de las instituciones. Esas explicaciones entienden que las instituciones definen quienes son los actores relevantes en el proceso político (Hall, 1986; Hall y Taylor, 1996).

⁵ El funcionamiento de este mercado competitivo supone que tanto los votantes como los gobiernos deciden racionalmente su comportamiento (Downs, 1957). Mientras que el comportamiento racional del gobierno consiste en maximizar su base de apoyo político, los ciudadanos deciden racionalmente su voto con el objetivo central de maximizar su utilidad individual. Es decir, intercambian votos por políticas que benefician sus intereses distributivos. En el apartado siguiente del capítulo argumento cómo son los intereses partidistas los que en último término determinan el perfil distributivo que adoptan las políticas de pensiones emprendidas por gobiernos democráticos. Por ahora lo que importa es que el voto puede orientar en un sentido redistributivo el diseño de las políticas de pensiones de jubilación.

En este mercado político competitivo los partidos no pueden sobrevivir si no apelan a la mayoría (es decir, si no ganan elecciones), y esta “mayoría” incluye a sectores por debajo de la renta media. Es decir, la existencia de sufragio universal abre la posibilidad de que los grupos de población situados en los niveles inferiores de la escala de rentas adquieran poder político, y lo utilicen para transformar las prácticas distributivas impuesta por el mercado. Así pues, la existencia de instituciones democráticas formales que permiten la participación política de los sectores de población más desaventajados, es condición necesaria para el desarrollo y el contenido redistributivo de la política de pensiones⁶.

Por el contrario, gobiernos autoritarios de derechas no tienen ningún incentivo para introducir reformas de carácter redistributivo en el sistema de pensiones de jubilación. En una dictadura la supresión de elecciones competitivas, y de sindicatos y partidos políticos independientes, impide que la población de baja renta traslade sus demandas redistributivas al gobierno, y haga que éste responda de las consecuencias de sus políticas⁷. El

⁶ Hewitt (1977) y Myles (1984) han denominado a esta explicación como “hipótesis simple de la democracia”, en la medida en que no presupone una composición clasista o unos compromisos ideológicos determinados de los partidos políticos que ocupan el gobierno. Trabajos clásicos que comparten la asunción de que la democracia produce resultados redistributivos son los de Bollen y Jackman (1985), Key (1949), Lenski (1966), Marshall (1950), y Schumpeter (1942).

⁷ Existen dos explicaciones que plantean objeciones al impacto de la democracia en la adopción de reformas redistributivas en la política de pensiones. La primera de ellas hace referencia a que los derechos y la participación política no se ejerce igual por todos los grupos sociales, sino en mayor medida por los grupos más privilegiados (Huntington y Nelson, 1976). En este sentido, un régimen autoritario puede dar lugar a resultados más igualitarios al limitar estas diferencias políticas. Esta explicación contradice así el argumento de los teóricos de la democracia de que la equivalencia de un hombre, un voto, contrapesa la influencia de intereses particulares en el proceso de elaboración de políticas públicas. La segunda argumentación, elaborada por Haggard (1990), hace referencia a que los regímenes autoritarios, prohibiendo la existencia de

contenido de la política de pensiones de jubilación en un régimen autoritario de derechas viene dado fundamentalmente por los propios intereses conservadores de los líderes políticos. En la medida en que en una dictadura, el Estado domina a la sociedad civil, restringiendo sus derechos y libertades, los gobiernos tienen una mayor capacidad para llevar adelante sus decisiones. En este sentido, las opciones distributivas de los líderes autoritarios o de burócratas o funcionarios ilustrados tienen un peso muy importante en la elaboración de la política de pensiones⁸.

Además, las decisiones que adoptan gobiernos autoritarios de derechas están guiadas por los intereses de los grupos sociales más privilegiados desde el punto de vista económico (Gunther, 1980; Maravall, 1997)⁹. Una dictadura de derechas surge en defensa de intereses opuestos a la redistribución de renta entre diferentes grupos sociales. Ello no quiere decir que los gobiernos sean prisioneros de esos intereses, ya que la naturaleza autoritaria del régimen político les permite cierta autonomía en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Es decir, las decisiones que adoptan los dirigentes políticos en un régimen autoritario están orientadas de acuerdo con los intereses regresivos de sus grupos de apoyo, pero al mismo tiempo esos dirigentes pueden en un momento determinado emprender políticas que coyunturalmente les perjudiquen¹⁰.

organizaciones sindicales, previenen la consolidación de privilegios corporativos que generan dualismo social y desigualdades.

⁸ Flora y Alber (1981), Hecló (1974), y Malloy (1991) han defendido que los líderes políticos de regímenes autoritarios son los actores claves en la adopción y el desarrollo de las políticas de bienestar. Por su parte, el impacto de las ideas en el contenido de las políticas públicas ha sido defendido por Hall (1989) y King (1973).

⁹ Por el contrario Haggard (1990) ha defendido la autonomía de los líderes políticos de pensiones distributivas en un régimen autoritario, debido a la ausencia de ciclos electorales, y a la falta de canales de representación y participación de los grupos de interés.

¹⁰ Este argumento será recuperado posteriormente al hablar de las reformas que emprenden gobiernos autoritarios en su política de pensiones de jubilación cuando la población protesta en las calles. Sin embargo, hay que tener en cuenta

Las políticas de pensiones son políticas protectoras adoptadas por el Estado con consecuencias distributivas muy importantes. Influyen en el nivel de bienestar no sólo de las personas jubiladas, sino también de gran parte de la población. Las pensiones de jubilación determinan el nivel de renta presente de las primeras, mientras que para las personas en edad activa constituyen un salario diferido. Por ello, las políticas que definen quién tiene derecho a una pensión de jubilación, y de qué cuantía es esta, son apoyadas por diferentes grupos de renta según si éstas responden o no a sus intereses distributivos. Las diferentes lógicas distributivas que guían la intervención del Estado en la provisión de una pensión se reflejan en el perfil institucional del sistema de pensiones de jubilación¹¹. El resultado son *regímenes de pensiones* distintos (Esping-Andersen, Rainwater y Rein, 1988)¹². Myles (1984) y Palme (1990) han identificado dos principios distributivos fundamentales en el diseño de los sistemas de

que los sistemas de pensiones de jubilación adoptan su perfil distributivo mediante políticas que no tienen lugar en un solo momento del tiempo, sino que se desarrollan en circunstancias cambiantes. Decisiones que adoptan los gobiernos en un momento determinado pueden querer compensar a determinados grupos sociales de decisiones tomadas en otras circunstancias. A largo plazo, el contenido de las políticas de un régimen autoritario de derechos va a respetar las pretensiones distributivas de los grupos situados en las posiciones más altas de la escala de rentas.

¹¹ Los aspectos fundamentales que constituyen este diseño son los siguientes: la base del derecho, es decir, los principios que están detrás de la provisión de una pensión; las reglas que dan acceso a los beneficios (estas reglas incluirían fundamentalmente la edad de jubilación, la existencia de una prueba de ingresos o de residencia, y el número mínimo de años de cotizaciones requeridos); el nivel de beneficios, y finalmente, la amplitud del abanico de beneficios.

¹² Esping-Andersen (1987), Myles (1984), Palme (1990, 1994), y Ploug y Kvist (1996) constituyen los otros trabajos más relevantes en la identificación de tipos ideales de sistemas de pensiones de jubilación. Cada modelo ideal de sistema de pensiones de jubilación está relacionado con un modelo ideal de Estado de bienestar. De hecho, las construcciones más influyentes de tipologías de Estados de bienestar se han servido de la observación del diseño institucional de los sistemas de pensiones. En este sentido hay que destacar las tipologías elaboradas por Esping-Andersen (1990), Korpi (1980), y Titmuss (1974).

pensiones. Por un lado, el principio de mantenimiento de ingresos. Por otro, el de suficiencia en el ingreso¹³.

El principio de mantenimiento de ingresos define el diseño distributivo de la política de pensiones que emprende un tipo específico de dictaduras, aquellas en las que los dirigentes autoritarios comparten una concepción conservadora y corporativista del orden social, basada en los principios reformistas del catolicismo¹⁴. En estas dictaduras el principio fundamental que guía sus políticas es el principio de subsidiariedad. Este principio enfatiza la obligación del Estado de actuar como un agente subsidiario en el caso de que órganos sociales menores no cumplan adecuadamente con su función de proporcionar bienestar¹⁵. Un régimen autoritario católico puede trasladar al ámbito de las pensiones de jubilación su creencia en la acción subsidiaria del Estado de dos formas. Por un lado, desarrollando unas pensiones públicas que sustituyan a las rentas

¹³ Utilizo la terminología adoptada por Myles (op.cit.). Palme (op. cit.) hace corresponder el principio de mantenimiento a una estrategia de continuidad en el ingreso tras la jubilación, y la lógica de suficiencia a un objetivo de proporcionar seguridad básica a las personas jubiladas. En la práctica, la mayoría de los sistemas públicos de pensiones de jubilación no encajan perfectamente con los tipos ideales que representan estos dos principios distributivos. Estos modelos ideales sirven como marco teórico de indagación en el análisis empírico, identificando las dimensiones y las relaciones entre ellas que han de constituir el objeto de atención.

¹⁴ Castles (1994) y van Kersbergen (1995) desarrollan de forma extensa los principios de la doctrina social del catolicismo.

¹⁵ La doctrina social católica concibe la sociedad como un cuerpo orgánico compuesto de entidades funcionalmente diferentes que hacen posible el funcionamiento ordenado y natural de ésta. La familia es la unidad social fundamental en la provisión de bienestar. La visión corporativista de la sociedad como un orden construido alrededor de agrupaciones profesionales que integran al capital y al trabajo, cumplen con los derechos y deberes naturales de cada una de las clases, y, por tanto, procuran mantener las distinciones tradicionales de estatus, encaja fácilmente con el principio católico de subsidiariedad. De hecho, la solidaridad colectiva que de acuerdo a esa visión deben ofrecer gremios, corporaciones o mutualidades obreras, se acerca mucho a la función social que desempeña la familia. El corporativismo concibe así que esas entidades satisfacen de manera más eficaz que el Estado las necesidades colectivas.

que el trabajador ya no es capaz de obtener mediante su participación en el mercado de trabajo. Por otro, adoptando políticas con un contenido distributivo desigualitario.

La creación de un sistema público de pensiones de jubilación puede responder al objetivo de mantener un orden político y social autoritario y conservador, intercambiando con la clase trabajadora consumo por aquiescencia política (Rimlinger, 1971)¹⁶. Una dictadura de derechas puede convertirse así en una dictadura del desarrollo, transfiriendo renta (presente para las personas jubiladas, y diferida para los trabajadores) de modo horizontal, es decir, sin modificar la distribución desigualitaria de la renta¹⁷. No es empíricamente posible sostener que gobiernos democráticos son

¹⁶ El primer programa público de pensiones de jubilación nació en la Alemania del canciller Bismarck en 1889, dirigido a trabajadores industriales de escasos recursos. Su objetivo fundamental era conseguir que estos trabajadores que constituirían un potencial revolucionario de primer orden, no cayesen en situaciones de pobreza. Ello generaría paz social, y un sentimiento de lealtad entre los trabajadores al régimen político establecido, debilitando al movimiento obrero.

¹⁷ Estas políticas estimulan simultáneamente la mejora de la renta nacional al mejorar la productividad de la mano de obra. Graebener (1980) argumenta que la estrategia de sustitución de mano de obra “vieja” y poco productiva representó un papel destacado en las demandas de grupos empresariales para desarrollar sistemas públicos de pensiones. Los empresarios concibieron también las pensiones de jubilación como un medio para reducir las incertidumbres de los trabajadores sobre su situación económica futura al final de su ciclo laboral, lo que redundaría en la mejora de su productividad presente (Shalev, 1983). Las explicaciones neomarxistas del desarrollo capitalista basan en parte sus explicaciones del desarrollo del Estado de bienestar en esta relación entre productividad y prestaciones económicas, adoptando con ello un enfoque funcionalista (Gough, 1979; O’Connor, 1973; y Offe, 1984). En su opinión, las políticas sociales constituyen la respuesta del Estado a las necesidades de reproducción social del capitalismo avanzado. Estas necesidades incluyen el requisito de mantener una fuerza laboral altamente productiva (sustituyendo a los trabajadores mayores), la necesidad de proporcionar un consumo adecuado a los trabajadores y a sus familias para facilitar su supervivencia diaria, y el imperativo de mantener el orden económico y social ante el descontento de aquellas personas desplazadas del mercado de trabajo, y que no pueden ser cuidadas solamente por sus familias.

los únicos que impulsan el desarrollo de un sistema público de pensiones de jubilación, en respuesta a las demandas que los grupos de población de rentas más bajas transmiten a través de la competición partidista. En diferentes momentos temporales y contextos nacionales, gobiernos no democráticos han sido los responsables del nacimiento de un sistema de pensiones. Estos gobiernos se han correspondido fundamentalmente con monarquías constitucionales de sufragio limitado de finales del siglo XIX (Flora y Heidenheimer, 1981; y Rimlinger, op. cit), y con regímenes autoritarios en América Latina durante el siglo XIX (Mesa Lago, 1978).

La decisión de crear unas pensiones de jubilación encaja con la creencia de los dirigentes autoritarios en la acción subsidiaria del Estado. Estos piensan que es responsabilidad del Estado asegurar la cobertura de las necesidades mínimas vitales de los trabajadores, una vez que el mercado no puede seguir procurándoles los medios para ello. Hay que tener en cuenta que el principio de subsidiariedad excluye modificar el papel del mercado de trabajo como fuente principal de ingresos para las personas, pero a la vez implica compensar los fallos que éste pueda tener. Cuando la razón para ese “fallo” del mercado es la disminución de la productividad de la mano de obra a causa de la edad, el Estado ha de intervenir desarrollando unas pensiones de jubilación¹⁸. La decisión de desarrollar unas pensiones de jubilación también está influida por la idea de justicia social del catolicismo, que subraya la obligación moral de ayudar a los pobres y a las clases bajas.

¹⁸ Tal y como comento posteriormente, la doctrina social católica acepta como natural y justa la lógica distributiva impuesta por el mercado. Por ello la intervención del Estado sólo se plantea corregir las disfunciones producidas por el mercado, pero en ningún caso modificar sus resultados distributivos. En el ámbito de las pensiones esta creencia se traduce en la transferencia de renta para las personas a las que el mercado de trabajo expulsa, debido a la lógica de productividad que guía a éste, y no por ejemplo, en políticas de retraso de la edad de jubilación.

Sin embargo, la decisión de desarrollar un sistema público de pensiones no implica un perfil distributivo único. Si esa decisión es adoptada por los dirigentes de un régimen autoritario católico y corporativista, las políticas de pensiones que emprenden se guían por el principio de mantenimiento de ingresos. En consecuencia, adoptan un contenido desigualitario¹⁹. La creencia en la acción subsidiaria del Estado implica que las políticas sociales no deben crear una distribución más igualitaria de los recursos. El orden social es justo, y permite las relaciones armoniosas entre las diferentes clases. La desigualdad es un fenómeno natural que no debe ser alterado porque eso rompería el funcionamiento armónico de la sociedad. La organización de las relaciones económicas y sociales entre las diferentes clases se basa en la reciprocidad de obligaciones y deberes entre ellas, pero manteniendo la posición de mercado que cada una tiene.

El objetivo, por tanto, de un sistema público de pensiones de jubilación es sustituir a las rentas que el trabajador ya no es capaz de obtener mediante su participación en el mercado de trabajo, asegurándoles la continuidad con los niveles de bienestar de los que disfrutaron durante su vida activa. El Estado interviene fundamentalmente para redistribuir la renta a lo largo del ciclo vital de una persona, pero sin alterar la estructura distributiva creada por el mercado. Para ello, las cuantías de las pensiones de jubilación son desiguales, reproduciendo las diferencias de ingresos que existían entre los individuos durante su vida laboral, y manteniendo así la adscripción de cada uno de ellos a un estatus socioeconómico determinado.

De acuerdo, por tanto, a sus intereses distributivos, esos dirigentes autoritarios ponen en marcha un sistema de pensiones

¹⁹ El caso español es paradigmático de la falta de correspondencia entre el desarrollo de un sistema público de pensiones y un perfil distributivo de carácter progresivo. El régimen franquista consolidó el sistema iniciado en 1919, creando un sistema centralizado de Seguridad Social. Al final del régimen autoritario, el sistema público de pensiones de jubilación había alcanzado una elevada tasa de cobertura y, sin embargo, no constituía un sistema redistributivo.

de jubilación de carácter contributivo²⁰. Sólo las personas que realizan cotizaciones durante un número de años a lo largo de su vida laboral, tienen derecho a la percepción de una pensión llegado el momento de la jubilación. Como la posibilidad de realizar estas cotizaciones está vinculada a su participación laboral, aquellos que, o bien nunca se han incorporado al mercado de trabajo, o bien no han tenido una carrera laboral estable, no pueden acceder a la pensión de jubilación.

La pensión, en cumplimiento del principio de mantenimiento de ingresos, es proporcional a las cotizaciones, por lo que el abanico de las cuantías es amplio. Esta proporcionalidad garantiza la equidad entre las rentas obtenidas por el individuo durante los años de actividad, y las percibidas a lo largo de los años de retiro, y, por tanto, refleja la distribución de niveles de ingresos creada por el mercado. Además, los dirigentes autoritarios establecen diferentes regímenes de pensiones para diferentes grupos ocupacionales (cada uno de ellos con condiciones de acceso, reglas de financiación, y estructura de beneficios particulares), reforzando así la pauta desigualitaria de la política de pensiones.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, esas políticas de pensiones son financiadas por empresarios y trabajadores, siendo la participación del Estado insignificante. La concepción

²⁰ Los sistemas contributivos de pensiones de jubilación son propios de los Estados de bienestar de tipo corporativo (Esping-Andersen, 1990). La tipología corporativa de este autor se corresponde con el modelo de "logro industrial" identificado por Titmuss (1974). Los modelos católicos de bienestar o de capitalismo social también diseñan pensiones de carácter contributivo (Castles, 1994 y van Kersbergen, 1995). Regímenes católicos y corporativos de bienestar comparten los principios distributivos básicos que guían las políticas sociales. De hecho, la identificación de un modelo ideal de Estado de bienestar católico responde más bien, en mi opinión, al intento de clasificar dentro de una tipología a países excluidos hasta entonces de los estudios comparados, y que muestran una tradición católica reconocible en las características de sus políticas sociales. Me refiero en concreto a algunos países del sur de Europa (Castles, 1995; Ferrera, 1996; y Leibfried, 1993). Alemania, Austria, Bélgica, y Francia son considerados ejemplos paradigmáticos del modelo de bienestar corporativo. Todos ellos comparten un pilar básico de pensiones de carácter contributivo.

corporativista de la sociedad que comparten los responsables autoritarios enfatiza que la cooperación entre capital y trabajo en la financiación y administración de las políticas sociales contribuye a la armonía entre las clases sociales, y, por tanto, al funcionamiento natural del orden social. Es posible, por tanto, que los diferentes programas de pensiones sean administrados por instituciones corporativas que integran a representantes de trabajadores y empresarios²¹.

La política de mantenimiento de ingresos que ponen en marcha gobiernos autoritarios conservadores favorece los intereses distributivos de los grupos sociales más privilegiados desde el punto de vista económico. El objetivo de estos grupos es mantener cuando se jubilen los altos niveles de renta de los que han disfrutado durante su vida activa. Por el contrario, para los jubilados y trabajadores situados en los niveles inferiores de la escala de rentas unas pensiones sustitutivas del salario de activo sólo sirven para mantenerlos en su situación desfavorable. La existencia de elecciones competitivas a través de las cuales los grupos sociales de baja renta pueden recompensar o castigar a los gobiernos, incentiva a los responsables democráticos a trasladar sus intereses de suficiencia en cuanto a las pensiones de jubilación.

Gobiernos democráticos sensibles a los intereses de sectores situados en los escalones bajos de renta, los cuales tienen un peso determinante dentro de su electorado y pueden utilizar el voto en un sentido redistributivo, emprenden así políticas guiadas por el

²¹ La existencia de estructuras corporativas no garantiza en sí misma la defensa de los intereses distributivos de los trabajadores. Mesa Lago (1978), Schmitter (1975), y Williamson (1985), argumentan que existe una forma autoritaria de corporativismo, basa en la supresión de sindicatos libres y verticales, cuyo propósito es controlar y cooptar a los trabajadores dentro del sistema político, pero sin responder a sus demandas. Estos autores diferencian estas instituciones de aquellas otras que surgieron vinculadas al Estado de bienestar keynesiano, y que la literatura comparada de políticas públicas ha considerado positivas para el contenido redistributivo de éstas, como más tarde se argumentará.

principio de suficiencia en el ingreso. El objetivo último de estas políticas es proporcionar a todas las personas jubiladas una renta que les permita mantener un nivel de vida socialmente aceptable, independientemente de cuál haya sido su posición en la escala de rentas durante su vida activa²². Realizan para ello políticas que desvinculan la cuantía de la pensión de jubilación que una persona recibe de sus cotizaciones. Estas cotizaciones están relacionadas

²² Tradicionalmente han sido los sistemas de pensiones de los países nórdicos (Finlandia, Noruega y Suecia), los considerados como ejemplos del principio de suficiencia en el ingreso. Todos estos países tienen un pilar básico y universal de pensiones, al que pueden acceder todas aquellas personas que llegan a la edad de jubilación y acreditan un número de años de residencia (es decir, demuestran su condición de ciudadanos). La pensión universal garantiza una renta mínima de igual cuantía para todos los ciudadanos. Por tanto, ni el acceso ni el nivel de beneficios ofrecido por las pensiones de jubilación guardan relación alguna con la participación en el mercado de trabajo o con el nivel de ingresos previo a la jubilación. Estos sistemas de pensiones son propios del los Estados de bienestar socialdemócratas o institucionales (Esping-Andersen, 1990). Sin embargo, el principio de universalismo no es el mismo que el principio redistributivo. El universalismo se apoya en la garantía de la ciudadanía social. Esta garantía, tal y como fue formulada por Marshall (1950), se refiere al derecho que tienen todas las personas, en su condición de iguales como ciudadanos de una comunidad política (es decir, con derecho a voto), a un nivel de bienestar digno. Políticas universales se basan así en un principio de no-discriminación, tratando por ello a todo el mundo de la misma manera. Implican pues un principio distributivo diferente al del mercado, esfera en la que los individuos son desiguales, pero no garantizan una pauta redistributiva. En lo relativo a la distinción entre universalismo y redistribución considero muy útil la aportación que hace Esping-Andersen. Este autor ha acuñado el término desmercantilización para referirse a aquellas políticas que permiten a una persona situada en las posiciones inferiores de la distribución de renta mantener un nivel de bienestar independiente de su posición en el mercado, es decir, desligado de las rentas que obtiene a través de él (Esping-Andersen, 1990:21-22). En este sentido se puede decir que los sistemas de pensiones basados en el principio de suficiencia se corresponden con esta estrategia desmercantilizadora, y no con una vocación universalista. De hecho, el elemento redistributivo de los sistemas de pensiones nórdicos lo constituye el estrechamiento del abanico de beneficios que causan las pensiones complementarias a la pensión universal dirigidas a los jubilados de rentas bajas. Estas pensiones se conceden a aquellas personas sin recursos que no pueden acceder al sistema contributivo complementario al sistema universal, o cobran pensiones contributivas de baja cuantía.

con la trayectoria laboral que esa persona haya tenido. Por tanto, las cotizaciones reflejan la lógica distributiva creada por el mercado, prolongando el papel de éste en la distribución de renta tras la jubilación.

La coincidencia en el tiempo de crisis económica y democratización, y el modo cómo se lleva a cabo la transición a la democracia, pueden favorecer la adopción de políticas redistributivas por parte de los nuevos gobiernos democráticos. Sus políticas económicas y sociales tienen que desarrollarse en un contexto de crisis económica que amenaza la satisfacción de las expectativas materiales que la democratización ha traído consigo, y cuya solución puede imponer unos costes sociales imposibles de superar. Los gobiernos pueden compensar entonces el deterioro que crean políticas de ajuste en las condiciones de vida de los sectores de población por debajo de la renta media. Emprenden para ello reformas en la política de pensiones de jubilación que mejoran la cuantía de éstas, y desvinculan el salario diferido de las vicisitudes que crea un desempleo creciente en la vida laboral de una persona. Bresser, Maravall y Przeworski (1993) han argumentado que las reformas económicas de nuevos gobiernos democráticos son mejor aceptadas y en un plazo más breve de tiempo si van acompañadas de políticas sociales que compensan sus costes.

Condiciones económicas y legados del pasado pueden restringir el nivel de suficiencia que alcanza la política de pensiones de jubilación diseñada por gobiernos democráticos para los que el apoyo de sectores de rentas bajas es fundamental, pero estos salvaguardan el contenido redistributivo de sus políticas²³.

²³ La cuestión de qué nivel de beneficios se considera propio de sistemas de pensiones guiados por diferentes lógicas distributivas, se ha operacionalizado tomando como referencia comparativa diferentes criterios de renta, y estableciendo diferentes umbrales. Para un ejemplo de ello puede verse el trabajo de Palme (1990:33-35). Empíricamente también hay una variación considerable al interior de los regímenes de pensiones contributivos y universales. De hecho, en los Estados de bienestar socialdemócratas la cuantía de las pensiones jubilación alcanza un nivel próximo al nivel de bienestar medio sólo cuando la

Hecló (1974) ha defendido que las herencias de políticas anteriores condicionan el proceso político, influyendo en la agenda pública, y en las opciones que los líderes políticos adoptan en el proceso de toma de decisiones²⁴. Gobiernos democráticos que heredan un sistema de pensiones de carácter desigualitario y corporativo, afrontan restricciones para introducir políticas de carácter redistributivo (Esping-Andersen, 1990; Flora y Alber, 1981). Por un lado, aquellos grupos sociales de niveles altos de renta que se beneficiaron de las políticas de mantenimiento de ingresos del régimen autoritario pueden oponerse a políticas de suficiencia en el ingreso. Si la transición a la democracia se ha

pensión universal es complementada mediante las pensiones anteriormente citadas de carácter contributivo, y de las pensiones basadas en comprobación de recursos para grupos de rentas bajas. Esas pensiones complementarias hacen que estos países garanticen a la población jubilada un nivel de vida suficiente, así como una pauta de continuidad respecto a sus niveles de bienestar de activo. Por tanto, el elemento distintivo de estos Estados de bienestar es sobre todo la reducción del abanico de cuantías que originan las pensiones complementarias dirigidas a los jubilados de rentas bajas, más que la cuantía de la pensión universal, mínima por sí sola. El nivel de beneficios no parece ser pues una dimensión suficiente para identificar la lógica distributiva que preside el contenido de las políticas de pensiones. Ploug y Kvist (1996) han identificado a estos sistemas de pensiones como propios de los Estados de bienestar comprensivos. En éstos la provisión de ingresos en la tercera edad es institucionalizada por el Estado, en la medida en que las personas jubiladas de rentas más altas no necesitan recurrir a sistemas privados de pensiones o a ahorros para asegurarse su bienestar, y los jubilados de rentas bajas disponen de una pensión suficiente (Kangas y Palme, 1991; y Palme, 1994).

²⁴ Hecló ha utilizado el término “aprendizaje político” para definir la influencia que políticas anteriores tienen sobre el proceso de elaboración de nuevas políticas. Esta explicación será tratada más adelante. El enfoque de las herencias del pasado forma parte de lo que en la investigación comparada sobre el Estado de bienestar se han denominado explicaciones estatalistas o de nuevo institucionalismo histórico. Estas explicaciones enfatizan la autonomía del Estado de los intereses sociales, y la relevancia de las estructuras estatales para el desarrollo y el perfil de las políticas sociales. Los trabajos más relevantes en este sentido son los de Evans, Rueschemeyer, y Skocpol (1985), Skocpol (1988), Steinmo, Thelen y Longstreth (1992), y Weir, Orloff y Skocpol (1988). Para una buena revisión de cómo políticas anteriores influyen en el proceso de elaboración de nuevas políticas públicas véase el trabajo de Pierson (1993).

realizado mediante una estrategia de reforma pactada, el apoyo que pueden generar políticas de mantenimiento es más necesario para los nuevos gobiernos democráticos debido al peso que todavía guardan en el escenario político sectores del pasado²⁵. Por otro lado, cuando el sistema de pensiones ha alcanzado una elevada cobertura, el gasto comprometido restringe el margen de acción disponible para los dirigentes políticos en circunstancias económicas difíciles²⁶.

Ante esas restricciones, gobiernos democráticos para los que sectores por debajo de la renta media tienen mucha influencia en el apoyo electoral del que disfrutan, y cuyo voto es muy sensible a políticas redistributivas, emplean los recursos de los que disponen en mejorar las pensiones situadas en los escalones más bajos del sistema. Una manera de cumplir ese objetivo redistributivo es que se revaloricen únicamente las pensiones contributivas mínimas y de las pensiones asistenciales de aquellos jubilados que no han accedido al sistema contributivo, estrechando el abanico de pensiones²⁷. Por tanto, cuando el gasto se ve muy restringido por circunstancias económicas y herencias del pasado, la estructura de

²⁵ Karl y Schmitter (1991) han sostenido que una transición llevada a cabo mediante transacción, es decir, basada en pactos implícitos o explícitos de coexistencia entre sectores sociales dentro y fuera del régimen dictatorial, limita las posibilidades de emprender reformas redistributivas.

²⁶ Castles (1994) y Esping-Andersen (1990) han subrayado como el régimen de bienestar católico – corporatista puede dar lugar a un elevado gasto social, en parte mediante un sistema contributivo de pensiones que cubre a la práctica totalidad de la población activa.

²⁷ Un régimen democrático puede en circunstancias económicas difíciles revalorizar las pensiones de jubilación más bajas proporcionalmente menos de lo que lo puede hacer un régimen autoritario que cuenta con recursos, pero lo que en último término salvaguarda es la mejora de la capacidad adquisitiva de los jubilados de rentas más bajas. La ganancia de poder adquisitivo de las pensiones mínimas aún cuando la revalorización media esté por debajo del crecimiento de la inflación puede reflejar esa opción distributiva. Con ese objetivo los dirigentes políticos también pueden poner en marcha controles de renta en el acceso a las pensiones mínimas para evitar el acceso fraudulento de personas de renta alta.

beneficios del sistema de pensiones es el indicador más sensible a la existencia de un mercado político competitivo.

Si un gobierno democrático quiere llevar a cabo una política de gasto sin incurrir en déficit necesitará poner en marcha una reforma fiscal. La puesta en marcha de esta reforma puede permitirle simultáneamente redistribuir renta. Gandarias (1999) ha demostrado que los regímenes democráticos mejoran la progresividad del sistema fiscal. Sin embargo, es posible que gobiernos democráticos expandan el gasto sin que el Presupuesto pueda financiar esa política. Cuando el mandato del que dispone un gobierno democrático no es muy amplio, es probable que éste afronte una competición partidista elevada y un horizonte temporal corto antes de las siguientes elecciones. En esa situación, un gobierno democrático tiene incentivos para aumentar el gasto independientemente del margen económico de maniobra del que disponga. Alesina (1987) y Rogoff (1990) han defendido que en legislaturas cortas los gobiernos pueden obtener beneficios políticos expandiendo las transferencias públicas, sin preocuparse por los costes que pueden acarrearle las consecuencias de su acción. Ello es así porque los votantes tienen más dificultades para anticipar el precio (desde el punto de vista del déficit público o la inflación), que tendrá en el futuro ese crecimiento del gasto público²⁸.

²⁸ Las explicaciones del ciclo electoral de las políticas también prestan atención a la influencia de la competición partidista en las políticas de bienestar (Nordhaus, 1975; y Tufte, 1978). Estas explicaciones defienden que los gobiernos manipulan sus políticas económicas y sociales de acuerdo al calendario electoral, lanzando políticas expansivas que hacen crecer los salarios reales, el empleo, y los beneficios sociales en años electorales, y dejando para después de las elecciones las políticas de austeridad. Sin embargo, a diferencia de los argumentos comentados en el texto, las explicaciones del ciclo electoral asumen que los votantes son miopes y desmemoriados, de modo que cuando llega el momento de ejercer su derecho al voto han olvidado el pasado, y tienen únicamente en cuenta la situación presente. Por el contrario, las explicaciones de Alesina y Rogoff forman parte de lo que se ha denominado como la “teoría del ciclo político-económico racional”, en el sentido de que reconocen que a los votantes se les puede manipular pero actuando por sorpresa. Los votantes

Un régimen autoritario hace concesiones al principio de suficiencia en el ingreso en su política de pensiones de jubilación sólo cuando se enfrenta a movilizaciones populares. Rimlinger (1971) enfatiza cómo la necesidad de mantener la paz social puede hacer que un régimen no democrático impulse reformas en el sistema de pensiones que beneficien a los sectores de población situados en los escalones bajos del abanico de rentas, que son los que están en la calle. Piven y Cloward (1971) también han demostrado que la movilización de la clase trabajadora a través de huelgas y disturbios ha logrado avances en las políticas de bienestar²⁹. Las reformas que emprenden entonces los dirigentes autoritarios mejoran las pensiones de los grupos de población más pobres. Ejemplos de estas políticas son la creación de unas cuantías mínimas de jubilación por encima del nivel mínimo de cotizaciones, y revalorizaciones que benefician proporcionalmente más a las pensiones más bajas.

Estas reformas pueden alterar la estructura desigualitaria del sistema de pensiones. Lo que sucede es que gobiernos autoritarios utilizan de manera regresiva políticas dirigidas a reducir el abanico de pensiones, y que tienen, por tanto, un perfil redistributivo³⁰.

siempre se guían por expectativas racionales, y tienen en cuenta las enseñanzas del pasado, y, por tanto, las consecuencias de políticas expansivas emprendidas en momentos electorales. Legislaturas largas permiten a los votantes conocer las consecuencias negativas de políticas expansivas emprendidas en momentos electorales, y, por tanto, anticipar el comportamiento que van a tener los gobiernos en la próxima legislatura. Lo contrario sucede en el caso de legislaturas cortas, por lo que estas legislaturas mejoran las posibilidades que tienen los gobiernos de manipular el voto.

²⁹ Su argumento se circunscribe a gobiernos democráticos, por lo que es más aplicable al impacto que puede causar la clase trabajadora en la mejora de las políticas sociales a través de formas extraparlamentarias de influencia, tal y como argumento en el apartado siguiente de este capítulo.

³⁰ Mayor gasto no garantiza, por tanto, el perfil redistributivo de la política de pensiones en ausencia de elecciones competitivas. Esta tesis discute, por tanto, la escasa importancia que otorgan las explicaciones funcionalistas a los factores políticos en el desarrollo de las políticas de bienestar, así como la pertinencia de utilizar la variable del gasto social cuando se trata de probar el impacto de esos factores políticos. Las explicaciones funcionalistas relacionan el crecimiento del

Estos gobiernos no emprenden políticas redistributivas porque las demandas de suficiencia provienen de grupos de población difusos que carecen de partidos políticos y sindicatos representativos que defiendan sus intereses. Es posible entonces sectores de población de renta alta, que perciben pensiones de jubilación bajas porque acceden al sistema contributivo con cotizaciones escasas (tanto en su duración como en su cuantía), se beneficien de la mayor revalorización que tienen las pensiones más bajas. La falta de controles de renta en la percepción de las pensiones mínimas de jubilación deja también abierta la posibilidad para los dirigentes autoritarios de diseñar políticas de redistribución negativa de renta. Otro ejemplo de estas políticas es la creación de sistemas propios de jubilación para grupos no asalariados situados en las posiciones superiores de la escala de rentas. Estos sistemas disfrutaban de reglas de cotización privilegiadas.

Si los gobiernos autoritarios no tienden a financiar las políticas de pensiones con mayores aportaciones presupuestarias, puede

gasto social frente a otras partidas presupuestarias con las necesidades que el proceso de modernización crea, debido al envejecimiento demográfico y a la incapacidad de las familias para desempeñar tareas de cuidado y atención de las personas dependientes (Cutright, 1965; Pampel y Williamson, 1985, 1989; y Wilensky, 1975). Entre estas explicaciones también se encuentran los trabajos neomarxistas citados anteriormente. El interés de los trabajos funcionalistas radica en que identifican las condiciones socioeconómicas que demandan una respuesta, pero la correspondencia entre necesidad, demanda y contenido de la política pública no es causal ni directa (Castles y McKinlay, 1979; y Hecló, 1974). Son las características del proceso político las que definen el contenido de las políticas de bienestar. Si el volumen creciente de población mayor no dispone de canales de influencia, el envejecimiento de la estructura por edades afecta automáticamente a la cobertura de los sistemas de pensiones, pero no determina en sí mismo variaciones en el diseño redistributivo de la política de pensiones. Pampel y Williamson (1989) parecen identificar la importancia de los factores políticos como elementos mediadores al reconocer que el impacto del envejecimiento demográfico sobre el gasto en pensiones es más elevado cuando existen elecciones democráticas competitivas. Los trabajos de Amenta (1993) y Skocpol y Amenta (1986) constituyen una buena revisión de las variables de interés y de los argumentos de las diferentes explicaciones sobre el desarrollo de las políticas de bienestar.

sucedier que el sistema de pensiones se expanda en un período de crisis económica³¹. En esa situación, pueden aumentar las cotizaciones de trabajadores y empresarios, salvaguardando la función subsidiaria del Estado en el sostenimiento del sistema de pensiones de jubilación³². Circunstancias económicas y políticas pueden condicionar, por tanto, las opciones de las que disponen gobiernos autoritarios y democráticos cuando emprenden reformas en el ámbito de las pensiones de jubilación, pero no impiden que los intereses distributivos que trasladan a sus políticas de pensiones reflejen la distribución del poder político entre grupos de diferente nivel de renta. Aunque un mercado político competitivo abre la posibilidad de que el diseño de las políticas de pensiones que adoptan los gobiernos responda a intereses redistributivos, no lo determina. Las políticas de pensiones de gobiernos democráticos están sujetas a variación dependiendo del perfil social del electorado que les apoya.

2.3. El impacto de los partidos en el perfil distributivo de las reformas en política de pensiones

El diseño de la política de pensiones de jubilación de gobiernos democráticos varía de acuerdo a cómo se configuren los intereses electorales de cada partido. Aún sí gobiernos democráticos afrontan restricciones económicas y herencias de políticas anteriores que comprometen el gasto, las opciones distributivas de las políticas de pensiones de jubilación se ven

³¹ Este argumento puede refutar la idea funcionalista de que el proceso de modernización, además de crear la necesidad para la expansión de las políticas sociales, permite al Estado aprovechar el crecimiento económico para expandir las políticas sociales. Factores políticos pueden hacer que gobiernos decidan expandir el gasto en pensiones de jubilación sin contar con los recursos suficientes para financiarlo.

³² La decisión por parte de los dirigentes políticos de aumentar las cotizaciones de los empresarios constituye una buena muestra de la autonomía de un régimen autoritario frente a sus grupos de apoyo.

afectadas por el control partidista del gobierno³³. Los partidos adoptan políticas de pensiones de jubilación determinadas porque afectan de manera diferente al bienestar de todos los estratos sociales y económicos, y más en general porque tienen consecuencias sobre el nivel de igualdad económica en un país dado.

Partidos mayoritarios y, por tanto, que apelan a una variedad de sectores sociales, representan los intereses distributivos de grupos de distinto nivel de renta³⁴. A diferencia de partidos con un electorado relativamente más homogéneo, si un partido de estas características quiere mantener su respaldo electoral debe tener en cuenta en el diseño de sus políticas diferentes intereses sociales³⁵.

³³ La evidencia empírica de la validez de la teoría partidista ha derivado fundamentalmente del análisis de las políticas macroeconómicas. Mientras que los partidos de izquierda es más probable que persigan políticas expansivas que amortigüen los costes del desempleo para los grupos de renta baja que les apoyan (aún a costa del crecimiento de la inflación), los partidos cuyas clientelas se corresponden fundamentalmente con grupos situados en las posiciones altas de la escala de rentas son más cautos acerca de la inflación, y por tanto, rechazan políticas que estimulan la demanda agregada (Alesina y Rosenthal, 1995; Álvarez, Garret y Lange, 1991; Hibbs, 1977, 1987, 1992; y Lipset, 1983).

³⁴ La identidad política de estos partidos suele responder a una ideología de reconciliación de los conflictos de clase como medio para asegurar el funcionamiento armónico de la sociedad (van Kersbergen, 1994). Esta creencia es compartida por la ideología corporativista y por la doctrina social católica. De hecho, la mayor parte de los partidos demócratacristiano europeos han seguido una estrategia electoral "catch-all". La institucionalización de diferentes grupos sociales como facciones reconocidas dentro de los partidos cristianodemócratas es otra muestra de la relevancia de los principios de mediación e integración social (Broughton, 1994; Donovan, 1994, y Lucardie y ten Napel, 1994). Tal y como se pone de manifiesto en el capítulo tercero, la organización interna y la composición social del electorado de UCD encajan con esos rasgos. Por ello, considero que el análisis de su política de pensiones de jubilación constituye una ocasión excepcional para ilustrar el impacto de electorados heterogéneos.

³⁵ Hay que tener en cuenta que en una democracia de masas todos los partidos que desean alcanzar el gobierno se ven en la situación de agregar una multiplicidad de intereses sociales, es decir, de hacer transacciones entre unos sectores de población y otros. Sin embargo, la mezcla de intereses por la que optan los partidos al diseñar sus políticas es diferente. Lo que considero

En contraste con los partidos de izquierda, apoyados fundamentalmente por grupos de población de un perfil de renta medio - bajo, en el electorado de partidos con una amplia base social tienen mucho peso grupos sociales situados en la escala de rentas por encima de la renta media. A diferencia de los partidos de derecha, que extraen su electorado más importante de los grupos sociales que ocupan trabajos más cualificados y seguros, y que no dependen sólo del mercado de trabajo para obtener sus ingresos, los partidos electoralmente heterogéneos también disfrutaban de un considerable apoyo de sectores de población de rentas bajas (Stephens, 1979).

Los intereses de la población de rentas bajas que apoya a los partidos de amplia implantación social no vienen determinados sólo por su nivel de renta. Su percepción acerca de cómo debe organizarse la sociedad puede influir también en el contenido de sus aspiraciones distributivas³⁶. Si esta visión del mundo defiende la cooperación entre diferentes clases sociales con derechos y deberes de orden natural, y la organización armónica de la sociedad, grupos situados en las posiciones bajas de la escala de rentas pueden prestar su apoyo a políticas que compensan los fallos del mercado pero sin redistribuir renta. Políticas que mejoran las condiciones materiales de vida de la población más desfavorecida, sin modificar la distribución de bienestar creada por el mercado, también son sensibles a los intereses del electorado de rentas más altas. Una determinada visión de las

relevante, por tanto, para la consideración de un partido como mayoritario es la estructura interna de los apoyos de los que los que éste extrae su mayoría electoral. Un partido puede diseñar sus políticas con el objetivo de repartir sus apoyos entre diferentes sectores sociales, mientras que otro lo puede hacer persiguiendo fundamentalmente el respaldo de un determinado grupo (es decir, concentrando sus apoyos), aún cuando también consiga votos de otros sectores de población.

³⁶ Stephens (op.cit.) y van Kersbergen (1995) discuten que la clase sea la única base para la articulación de la identidad política. Estos autores argumentan que la vinculación entre los intereses de las clases sociales más bajas y el movimiento socialdemócrata ha sido sólo la pauta histórica de movilización política de esas clases en Europa Occidental.

posiciones que deben ocupar los diferentes estratos sociales que componen una sociedad, puede cruzar así transversalmente la influencia de la renta en la percepción de los intereses distributivos de grupos sociales diferentes. Contribuye de esta manera a que electorados de composición social diversa se identifiquen políticamente con el mismo partido.

Si el mandato de esos partidos con electorados heterogéneos desde el punto de vista del nivel de renta, coincide con una democratización reciente y un período de crisis económica, en el balance que los dirigentes gubernamentales hacen sobre los apoyos que sus políticas les pueden proporcionar reformas de suficiencia adquieren mucho peso. Por un lado, el electorado de rentas bajas confía en que el nuevo gobierno no sólo establezca derechos políticos, sino también mejore las condiciones materiales de vida de aquellos sectores por debajo de la renta media (Przeworski, 1991). Los costes de la crisis económica, y el impacto de las medidas de ajuste necesarias para resolverla, también amenazan con disminuir la aceptación popular del gobierno cuando todavía grupos involucionistas retienen capacidad desestabilizadora. Por otro lado, la intensa competición partidista presente en períodos de democratización reciente estimula la adopción de políticas de suficiencia por parte de los gobiernos de amplia base social si es un partido de izquierdas el que se perfila como alternativa de poder (Esping-Andersen, 1990; Hecló, 1974; y Hicks y Swank, 1992).

Si un partido de izquierdas quiere crecer debe arrebatar a esos gobiernos el apoyo que reciben de los jubilados y de los grupos de población situados en las posiciones más bajas de la escala de rentas, sectores sociales que constituyen una parte importante de su electorado. Para la mayoría de los jubilados políticas de suficiencia suponen la mejora de su nivel de vida, debido a los bajos niveles salariales de los que disfrutaron durante su vida activa, y al carácter sustitutivo de las pensiones de jubilación dejado en herencia por gobiernos anteriores. Por su parte, la población de un perfil de renta más bajo entiende que la elevación de las cuantías de las pensiones más bajas promete un salario

diferido digno a aquellos grupos de población más castigados por la crisis económica. Esa política significa también para esos grupos la posibilidad de asegurarse un nivel de vida tras la jubilación superior a sus bajas cotizaciones, empeoradas por el desempleo y el descenso de los salarios.

Partidos con un electorado socialmente heterogéneo acomodan en su política de pensiones de jubilación intereses distributivos diferentes, de tal manera que los diferentes sectores sociales que les apoyan se benefician. Por ello, compatibilizan reformas basadas en el principio de mantenimiento de ingresos con políticas que mejoran la suficiencia de las pensiones situadas en los escalones más bajos del sistema³⁷. Estas políticas de suficiencia pueden originar una pauta redistributiva dentro del sistema de pensiones. Es probable, sin embargo, que esas políticas sean empleadas regresivamente cuando son gobiernos de base social heterogénea las que las emprenden. Estos gobiernos también son extremadamente sensibles al apoyo que reciben de grupos de población por encima de la renta media que quieren tener acceso a una pensión de jubilación en condiciones privilegiadas (es decir, con cortos períodos de cotización y con cotizaciones de cuantía muy baja).

Si las reglas de cotización del sistema permiten la falta de correspondencia entre el esfuerzo contributivo de los pensionistas que acceden al sistema y su nivel económico real, políticas de suficiencia constituyen una oportunidad estratégica para esos gobiernos de conciliar los intereses distributivos de sus diferentes bloques de electores. Políticas como la mejora del poder adquisitivo de las pensiones asistenciales y de las pensiones mínimas contributivas de jubilación, también mejoran el salario diferido de sectores de población por encima de la renta media

³⁷ Si quieren financiar estas políticas sin acudir al déficit, los gobiernos deben recurrir a reformas fiscales que mejoren la capacidad recaudatoria del Estado. Estas reformas fiscales tienen a su vez un precio, desde el punto de vista de sus costes distributivos (quién las paga), y, por tanto, de resistencias sociales.

cuando en la mayoría de los casos cuentan con recursos económicos adicionales³⁸.

Baldwin (1990) ha puesto en cuestión la relación entre partidos socialdemócratas y el desarrollo de políticas de bienestar, atribuyendo la influencia en ese desarrollo a lo que ha llamado clases de riesgo. Estas clases de riesgo agregan los intereses distributivos de diferentes clases sociales. Mientras ciertos riesgos, como el desempleo, tienden a coincidir con la clase obrera, otros como la jubilación, son susceptibles de ser afrontados por grupos de un perfil de renta diverso. Si sectores de un nivel de renta medio – alto tienen la posibilidad de acceder al sistema de pensiones con bajas cotizaciones, el riesgo que afrontan tras la jubilación es la falta de equivalencia entre sus rentas de activo y la pensión que perciben. Por su parte, sectores de población de renta baja se exponen a un salario diferido de escasa cuantía. Las políticas de suficiencia que emprende entonces un partido con un electorado socialmente heterogéneo pueden responder a los intereses distributivos de una categoría de riesgo que no se corresponde con un único perfil de renta, buscando con ello apoyos interclasistas.

El peligro que corre un partido al adoptar políticas de pensiones de jubilación dirigidas a sectores de diferente nivel de renta es una expansión incontrolada del gasto, que deja en herencia a gobiernos posteriores³⁹. Si un partido de amplia base social quiere atender los intereses en relación con el salario diferido de los diferentes grupos que le apoyan, sin antagonizar a

³⁸ Cabe suponer que las pensiones de jubilación que reciben no constituyan la única fuente importante de ingresos que perciben esos grupos debido a que el nivel de ingresos del que han disfrutado durante su vida activa les ha permitido capacidad de ahorro.

³⁹ Esping-Andersen (1992) argumenta que los gobiernos en democracias recientes han de enfrentarse a demandas sociales y a un proceso de competición partidista mucho más intenso que cuando un régimen democrático está consolidado, por lo que es posible que acometan reformas en el ámbito de la protección social independientemente del margen de maniobra económico existente.

ninguno de los bloques de votantes potenciales, tiene que aumentar el gasto en pensiones. El resultado es la mejora de la cobertura y de las cuantías de las pensiones de jubilación, reproduciendo simultáneamente las diferentes oportunidades distributivas que el mercado ha creado entre las personas (Castles, 1994; Esping-Andersen, 1990; Hicks y Swank, 1984; Huber, Ragin y Stephens, 1993; Huber y Stephens, 1993; van Kersbergen, 1995; Wilensky, 1981)⁴⁰.

Por ello es posible que un partido que tiene que hacer concesiones a diferentes grupos de renta no reduzca sustancialmente los compromisos regresivos de gasto que ha heredado de gobiernos anteriores⁴¹. La falta de controles sobre estas transferencias negativas de renta que el sistema de pensiones realiza se traduce, en un contexto de recursos económicos escasos, en la dificultad de financiar políticas redistributivas.

Legados regresivos de gobiernos anteriores y restricciones económicas no impiden, sin embargo, que un partido apoyado fundamentalmente por aquellos grupos sociales cuyo nivel de renta depende casi completamente de su salario, ponga en marcha

⁴⁰ Estos autores han señalado el impacto positivo de los partidos cristianodemócratas en la expansión del gasto en políticas de bienestar. Sin embargo, han enfatizado que esta expansión del gasto no se traduce en políticas que reducen el abanico de las cuantías (propias de partidos socialdemócratas), sino en políticas que en último término respetan las desigualdades de estatus entre grupos de diferente nivel de renta. Por lo tanto, lo que distingue las políticas de gobiernos de diferente composición partidista es su perfil distributivo. Políticas que extienden la cobertura y mejoran el nivel de beneficios de las pensiones de jubilación más bajas pueden beneficiar a sectores de población por encima de la renta media, y, por tanto, no son exclusivas de partidos de izquierdas.

⁴¹ Ejemplos de esta política pueden ser la no elevación de las bases y tipos de cotización de regímenes profesionales de un nivel de renta medio – alto, y el no establecimiento de la incompatibilidad de la percepción de una pensión mínima de jubilación con rentas mobiliarias e inmobiliarias. Aunque UCD estableció el control de las rentas salariales en la percepción de las pensiones mínimas, hay que tener en cuenta que los ingresos que esos grupos de renta es más probable que sigan percibiendo tras su jubilación son fundamentalmente de origen mobiliario e inmobiliario, y no de origen salarial.

reformas redistributivas en el sistema de pensiones (Castles, 1982; Esping-Andersen, 1985; Hewitt, 1977; Hicks y Swank, 1992; Huber, Ragin y Stephens, 1993; Huber y Stephens, 1993; Kangas, 1991; Korpi, 1980, 1989; Myles, 1984; Palme, 1990; Schmidt, 1982; y Stephens, 1979). Entre esos grupos hay colectivos que tienden a ocupar trabajos de baja categoría y bajos niveles salariales, y a desarrollar carreras laborales inestables. La intervención del Estado en la regulación de las relaciones económicas para modificar los resultados distributivos de la economía de mercado, y redistribuir la riqueza a la población menos privilegiada, responde a los intereses de todos esos sectores de población. Tal intervención del Estado se manifiesta en políticas que desvinculan el acceso y la cuantía de las pensiones de jubilación de su capacidad de mercado. Las políticas de suficiencia rompen la correspondencia entre cotizaciones y cuantías, e implican un salario diferido sostenido y superior al de activo para aquellos sectores sociales situados en los escalones más bajos de renta.

La decisión de mejorar la cobertura y las cuantías de las pensiones percibidas por los sectores de población de rentas más bajas puede situar a un partido con aspiraciones redistributivas ante un dilema. Extender el sistema de pensiones de jubilación a aquellas personas que no pueden acceder al sistema contributivo estableciendo una pensión universal, puede dar lugar a transferencias negativas de renta cuando la mayoría de la población jubilada percibe ya una pensión. Hacerlo creando una pensión condicionada a la necesidad de recursos puede cumplir con los propósitos redistributivos de la reforma. Lo que ocurre que si esas pensiones adquieren un carácter asistencial y estigmatizante no satisfacen entonces el propósito inicial de suficiencia que el gobierno pretendía al crear unas pensiones no contributivas de jubilación⁴².

⁴² El diseño de los sistemas de pensiones que priman al mercado como agente de provisión de bienestar se basa en la comprobación de medios del beneficiario. Estos sistemas favorecen que cada persona se asegure su propia

La opción puede depender de los escasos resultados redistributivos que han tenido en la práctica los sistemas universales (Goodin y LeGrand, 1987; LeGrand, 1982). Hecló (1974) acuñó el término “aprendizaje” de políticas en el ámbito de las políticas de bienestar, para referirse a cómo los líderes políticos adoptan sus decisiones en respuesta a las debilidades que perciben han tenido políticas anteriores. Estas debilidades constituyen también legados que condicionan el abanico de alternativas disponibles a la hora de emprender una reforma⁴³. Si los responsables políticos entienden que la universalización es costosa y poco redistributiva, pueden entonces establecer una prueba de recursos para la percepción de las pensiones no contributivas. Con el objetivo de garantizar el principio de suficiencia, establecerán estas pensiones como un derecho, y elevarán sus cuantías⁴⁴. Si

renta para vivir tras la jubilación. Utilizan dos medios para ello. Primero, la creación de planes privados de pensiones, y segundo, la concesión de una pensión de cuantía muy baja sólo a aquellas personas que pueden demostrar que no poseen ningún medio de vida. Por lo tanto, el propósito de la prueba de recursos no es proporcionar un nivel digno de vida a todas las personas independientemente de su posición en el mercado, sino por el contrario asegurarse de que es esa posición la que determina el nivel de bienestar de una persona cuando se jubila. Esta tipología de sistema de pensiones se inscribe dentro del modelo liberal o residual de Estado de bienestar (Esping-Andersen, 1990; Korpi, 1980; y Titmuss, 1974). Los sistemas públicos de pensiones de Estados Unidos y el Reino Unido han sido señalados como ejemplos paradigmáticos de este modelo residual.

⁴³ Los trabajos de Orloff (1993), Orloff y Skocpol (1984), y Skocpol (1992) constituyen otra buena muestra de cómo la puesta en marcha de nuevas políticas puede apoyarse en la valoración de los éxitos y fracasos de políticas anteriores.

⁴⁴ Castles y Mitchell (1992) han discutido que las pensiones sometidas a una prueba de recursos tengan necesariamente un carácter residual. Estos autores han defendido que los programas basados en la comprobación de medios de vida pueden tener un potencial redistributivo importante si se combinan con otros instrumentos (tal y como se hace por ejemplo en el sistema sueco de pensiones, comentado en el apartado anterior del capítulo), y carecen de una dimensión estigmatizante. Para ello, el acceso a esos programas si se cumplen todos los requisitos ha de configurarse como un derecho, es decir, no estar sujeto a una utilización discrecional. Además, no deben limitarse a proporcionar un nivel de subsistencia mínimo.

pretenden aumentar los efectos redistributivos de la reforma, las financiarán con aportaciones presupuestarias crecientes, posibilitadas por el crecimiento de la presión fiscal sobre aquellos sectores por encima de la renta media⁴⁵.

Para preservar la tasa de crecimiento económico, y evitar el crecimiento del déficit público, un partido que quiera obtener el respaldo de los trabajadores y sectores sociales con rentas más bajas puede emprender una reforma del gasto en el sistema de pensiones. Dicha reforma puede preservar el bienestar de los jubilados y trabajadores situados en las posiciones inferiores de la escala de rentas si el recorte no es indiscriminado. Los instrumentos que puede utilizar un gobierno para redistribuir los recursos dentro del abanico de pensiones son diversos. Es posible que la reforma establezca controles a las desviaciones regresivas de políticas anteriores, aumentando el esfuerzo contributivo de grupos profesionales situados por encima de la renta media, e introduciendo una prueba de todo tipo de rentas en la percepción de las pensiones mínimas de jubilación⁴⁶. Paralelamente, puede

⁴⁵ Castles y Mitchell (op.cit.) han defendido que la combinación de programas de pensiones sometidos a prueba de recursos (y, por tanto, que concentran el gasto en aquellos sectores de población situados en los niveles más bajos de la escala de rentas), y una estructura impositiva progresiva, producen buenos resultados redistributivos. Esta combinación de políticas sociales y fiscalidad es característica de los Estados de bienestar radicales que, a diferencia del modelo de bienestar residual, alcanza con parecido nivel de gasto mejores resultados redistributivos (Castles y Mitchell, 1992:22). Sus aportaciones discuten, por tanto, dos tesis. La primera es la que de un elevado nivel de gasto es la única ruta para alcanzar una mayor redistribución de la renta. La segunda es la comentada anteriormente sobre la identificación entre condicionalidad de recursos y carácter residual. Korpi y Palme (1998) por el contrario, discuten la capacidad redistributiva a medio plazo de las políticas de bienestar basadas en la comprobación de recursos, por la retirada del apoyo de la mayoría de la población de rentas medias a sostener fiscalmente el sistema de protección.

⁴⁶ Aunque la posibilidad de que una prueba de recursos tenga implicaciones redistributivas será argumentada con detenimiento más adelante, hay que tener en cuenta que políticas de suficiencia supeditadas a controles de renta mejoran el perfil redistributivo de un sistema de pensiones contributivo cuando no todas las pensiones situadas en los escalones más bajos guardan correspondencia con el

adoptar políticas de suficiencia que mejoren la cuantía de las pensiones asistenciales, e introducir un mandato de revalorización automática para las pensiones de jubilación situadas por debajo del salario mínimo⁴⁷.

El gasto, por tanto, puede no ser el indicador más sensible de la política de pensiones que adoptan partidos que responden a electorados diferentes. Un partido político que defiende los intereses distributivos de los grupos sociales situados en las posiciones inferiores de la escala de rentas puede redistribuir el gasto hacia aquellas pensiones más bajas, incluso ante unas condiciones económicas que imponen serias restricciones a la fiscalidad y el gasto público. Reformas del gasto no impiden así políticas redistributivas que estrechan el abanico de las cuantías dentro del sistema de pensiones de jubilación. A la inversa, el resultado de las políticas adoptadas por un partido de amplia base social puede ser la expansión del gasto en pensiones. Su estrategia política de conciliar los intereses distributivos de diferentes grupos de renta implica reconocer las demandas de sus bloques de electores potenciales sin perder el apoyo de ninguno de ellos.

Cuando las condiciones económicas son restrictivas, un gobierno tendrá más posibilidades de reformar el gasto en pensiones si dispone de una mayoría electoral sólida. Aún cuando intenten salvaguardar sus intereses redistributivos, reformas del gasto en pensiones pueden ser muy impopulares entre ciertos sectores que afectan a sus apoyos electorales⁴⁸. Si disfruta de una

nivel de renta real de sus perceptores. Esta era la situación dentro del sistema de pensiones cuando el PSOE llegó al gobierno. En esas circunstancias una política que desvincule la cuantía de esas pensiones contributivas de las cotizaciones realizadas tiene un componente regresivo.

⁴⁷ Ya se ha puesto anteriormente de manifiesto cómo la población acepta mejor reformas restrictivas si éstas van acompañadas de medidas que no hacen recaer los costes de las reformas sobre aquellos sectores por debajo de la renta media.

⁴⁸ A pesar del diseño redistributivo de esas reformas, hay que tener en cuenta que la mayoría de la población no cuenta con información perfecta sobre el funcionamiento institucional del sistema de pensiones, y los efectos que implica las reformas que se llevan a cabo. Por lo tanto, aquellos sectores del electorado

mayoría amplia, contará con mayor capacidad para realizarlas. Un mandato fuerte rebaja las resistencias a una reforma del gasto, en la medida en que los dirigentes políticos gozan de una mayor confianza pública, y concede a los gobiernos apoyo parlamentario para ponerla en marcha (Keeler, 1993). El diseño de la política de pensiones que emprende un gobierno se ve influido, por tanto, por imperativos económicos, mientras que a la vez intenta preservar sus intereses ideológicos y electorales. Existen pues razones convincentes para pensar que el contenido distributivo de las políticas de bienestar que emprenden los gobiernos puede resultar independiente de la colaboración de los intereses organizados⁴⁹.

Cuanto más largo vaya a ser su período de gobierno, más dispuestos estarán también los gobiernos a emprender reformas del gasto. El control del gasto en pensiones puede permitir dedicar mayores recursos a políticas que beneficien los intereses de los sectores por debajo de la renta media que les apoyan, si las

situados en las posiciones más bajas de la escala de rentas pueden percibir reformas del gasto como contrarias a sus intereses. Redefiniciones de las políticas de pensiones desde el punto de vista de un criterio de necesidad y no de universalidad, pueden provocar también resistencias por parte de unas clases medias que piensan que pagan más impuestos de lo que reciben como prestaciones. Por su parte los sindicatos pueden oponerse a estas reformas si consideran la expansión de las políticas sociales como compensación a una estrategia de moderación salarial. Es decir, intercambian en las instituciones neocorporativas consumo presente por consumo y empleo futuro y la mejora del salario social. Algunos de los trabajos más representativos sobre el neocorporativismo como forma de regulación de las relaciones económicas son los de Álvarez, Garret y Lange (1991), Hicks (1994), Przeworski (1985), y los clásicos de Schmitter (1979) y Wilensky (1981).

⁴⁹ Este argumento matiza, por tanto, las explicaciones conocidas como tesis de movilización de recursos (Esping-Andersen, 1985; Korpi, 1980; y Stephens, 1979). Esta tesis ha vinculado el desarrollo de políticas de bienestar redistributivas a la existencia de unos sindicatos fuertes y centralizados que conducen a partidos de izquierda a una mayoría en el gobierno y en el Parlamento, y a la posterior participación de éstos en instituciones neocorporativas que simultáneamente hacen crecer el empleo, los salarios, y el gasto público. Boix (1996) ha defendido que partidos de izquierda que cuentan con una mayoría amplia pueden establecer reformas eficaces e igualitarias sin la colaboración de los sindicatos.

reformas detraen el gasto de las transferencias negativas que existen en el sistema de pensiones de jubilación. Puesto que estas reformas requieren tiempo, los gobiernos harán cálculos intertemporales sobre el calendario de su aplicación⁵⁰. Un gobierno puede por lo tanto resguardar sus intereses redistributivos, en circunstancias económicas difíciles y con un sistema heredado de pensiones que produce desviaciones regresivas del gasto, si piensa que su mandato será largo⁵¹.

Si cuentan con tiempo, es posible también que los responsables políticos confíen en que reformas del gasto ampliaran el margen económico para mejorar las políticas de suficiencia que favorecen a sectores claves de su electorado antes de que se agote su período de gobierno. Aunque el perfil distributivo de las políticas de pensiones que emprende un gobierno puede ser independiente del apoyo de los sindicatos, la influencia de las fuerzas sindicales aumenta en la fase final de los mandatos de los gobiernos. Incluso si las políticas de pensiones que emprende un partido de izquierdas antes de acabar su mandato pueden tener las mismas consecuencias desde el punto de vista del gasto que la creación de un sistema contributivo por una dictadura de derechas, sus implicaciones distributivas son diferentes⁵². Mientras las primeras redistribuyen renta a aquellos sectores de

⁵⁰ Keech (1995) ha sido uno de los autores que ha prestado atención a la dimensión temporal de los procesos de toma de decisiones, recalando que gobiernos democráticos pueden posponer o poner en marcha reformas en un momento determinado teniendo en cuenta el balance costes / beneficios también en el futuro.

⁵¹ Blais, Blake y Dion (1993) han defendido que las diferencias partidistas en el gasto público sólo se producen en el caso de gobiernos mayoritarios cuya composición partidista permanece invariable durante un número de años.

⁵² El caso español es un buen ejemplo de ello. Mientras que la tasa media anual de crecimiento en términos reales del gasto en pensiones de jubilación fue similar en el último período del régimen franquista y durante la segunda parte del gobierno socialista, el diseño distributivo de las políticas adoptadas fue muy diferente. Mientras que en el primer caso éstas aseguraron la pervivencia de una estructura de pensiones desigualitaria, las políticas socialistas adquirieron un carácter redistributivo.

población situados en las posiciones inferiores de la escala de ingresos, políticas de mantenimiento de ingresos perpetúan su situación relativa tras la retirada del mercado de trabajo. Por lo tanto, las consecuencias redistributivas de un determinado nivel de gasto dependen de los instrumentos a través de los cuales éste se realice (Esping-Andersen, 1993).

2.4. Conclusiones

El argumento general que desarrollo en este capítulo es que los intereses distributivos representados en el proceso político tienen un peso muy importante en las decisiones que los gobiernos adoptan respecto a la política de pensiones de jubilación. El impacto del tipo de régimen político, y de gobiernos democráticos de diferente orientación partidista, ha de verse fundamentalmente en términos distributivos. Los intereses que son trasladados al diseño de la política de pensiones varían de acuerdo al perfil social de los grupos que influyen en el proceso de toma de decisiones. Ni el gasto ni la extensión de la cobertura y las cuantías del sistema público de pensiones de jubilación, son los indicadores más sensibles a la eficacia de canales políticos a través de los cuales los grupos de población de rentas más bajas pueden trasladar sus intereses distributivos al diseño de las políticas de pensiones.

A pesar de que el gasto se vea muy restringido por circunstancias económicas y herencias del pasado, las decisiones que adoptan los gobiernos en materia de pensiones de jubilación adquieren un perfil redistributivo cuando la población situada en las posiciones bajas de la escala de rentas puede ejercer poder político. El establecimiento de elecciones libres transforma la distribución de dicho poder, y hace que los sectores sociales más desfavorecidos por la lógica del mercado puedan influir sobre las prácticas distributivas del Estado. En un régimen democrático existe un mercado político competitivo en el que los grupos de rentas bajas pueden recompensar o castigar a los gobiernos de

acuerdo a si sus políticas responden o no a sus intereses igualitarios.

Gobiernos autoritarios salvaguardan siempre sus intereses distributivos conservadores de circunstancias económicas y políticas cambiantes que restringen las alternativas de las que disponen. Cuando se enfrentan a movilizaciones populares pueden emprender políticas de suficiencia que mejoran las pensiones de jubilación de los grupos de población situados en los escalones inferiores de rentas, pero no alteran el principio distributivo básico que guía la provisión de la pensión. La supresión de elecciones competitivas, y de sindicatos y partidos políticos independientes, impide que la población por debajo de la renta media haga que los gobiernos respondan de las consecuencias regresivas de sus políticas.

En los sistemas políticos donde no existe competición electoral, los líderes políticos no tienen un incentivo para elaborar políticas redistributivas, ya que sólo necesitan el consentimiento de los sectores de población de rentas bajas, no su apoyo activo. Los líderes políticos pueden, con impunidad política, ofrecer beneficios a grupos específicos, y de esa manera premiar a los que les mantienen en el poder. Ese es el caso de un sistema de pensiones de jubilación que garantiza el mantenimiento de sus rentas de activo a los grupos de renta alta y económicamente influyentes. Tal sistema tiene un perfil redistributivo de carácter horizontal, es decir, a lo largo del ciclo vital de una persona, pero no modifica la estructura desigualitaria de las pensiones. La democratización puede traer, por tanto, consecuencias para el diseño redistributivo de las políticas de rentas tras la jubilación.

El contenido distributivo de las decisiones que adoptan gobiernos democráticos de color diferente también varía, aún cuando ambos afrontan dificultades económicas. Partidos políticos con un electorado socialmente heterogéneo, que comparte una visión de la igualdad basada en el respeto a las diferencias naturales de estatus, intentarán acomodar en su política de pensiones de jubilación intereses distributivos diferentes. El resultado serán decisiones que mejoran la cobertura y las cuantías

de las pensiones de jubilación, pero reproducen simultáneamente la desigual distribución de renta entre la población jubilada. Por el contrario, un partido que obtiene su respaldo electoral fundamentalmente de aquellos grupos de población situados en los escalones bajos de rentas, emprende reformas de carácter progresivo. Incluso, en condiciones económicas difíciles, un partido de izquierdas puede estar dispuesto a realizar una reforma de gasto en pensiones si piensa que esa reforma puede servir para financiar políticas que redistribuyan renta dentro del sistema de pensiones.

En conclusión, esta tesis considera que el proceso de elaboración de políticas de pensiones de jubilación tiene que ver fundamentalmente con el conflicto entre grupos sociales situados en diferentes posiciones de la escala de rentas para asegurarse un salario de retiro, y que no disponen de los mismos recursos de participación política. Es en momentos de dificultades económicas cuando las opciones de los gobiernos se hacen más visibles, y los factores que determinan esas opciones más perdurables. Aún cuando los gobiernos enfrentan restricciones económicas, en último término su política de pensiones de jubilación refleja opciones ideológicas e intereses distributivos diferentes.

CAPÍTULO 3

LAS REFORMAS EN PENSIONES DE JUBILACIÓN DURANTE EL RÉGIMEN AUTORITARIO FRANQUISTA

3.1. Introducción

La creación de un sistema público de pensiones de jubilación se produjo en España bajo un régimen político autoritario. Antes del franquismo, la protección económica a las personas de edad, inaugurada en 1919 con el Retiro Obrero, se limitó a la provisión de una renta mínima a aquellas personas que no contaban con medios económicos para vivir. El desarrollo de ese sistema tuvo sus orígenes en el Mutualismo Laboral, aunque su implantación efectiva comenzó en 1963 con la Ley de Bases de la Seguridad Social. Su institucionalización se cerró a principios de la década de los setenta. La presencia de esas reformas plantea una serie de interrogantes fundamentales. ¿Qué perfil distributivo adoptaron las pensiones de jubilación creadas por el régimen autoritario? ¿Qué papel jugaron las concepciones ideológicas de los dirigentes políticos? ¿Fueron razones políticas o económicas las que dan cuenta de las reformas emprendidas? ¿Influyeron las demandas de la población en el diseño de la política de pensiones?

En el capítulo subrayo la relevancia de los dirigentes políticos en el diseño de la política de pensiones de jubilación. En una

dictadura, los líderes políticos no dependen de unos votantes para permanecer en el poder, por lo que sus políticas pueden servir sus propios intereses o los de grupos específicos. Aquellos dirigentes políticos de un régimen autoritario de derechas dónde no importa que exista un apoyo mayoritario a políticas de suficiencia, desarrollan unas pensiones de jubilación sustitutivas del salario de activo porque esta política les es útil para mantenerse en el poder sin introducir una pauta de redistribución de renta.

Los líderes políticos impulsan unas pensiones basadas en el principio de mantenimiento de ingresos buscando intercambiar participación política de la población por bienestar económico. Esta política será tanto más eficiente para promover consumo por aquiescencia cuando cuenten con recursos económicos para financiar reformas expansivas en el sistema de pensiones de jubilación. Además, un sistema de pensiones diseñado de acuerdo a una estrategia de mantenimiento de las rentas de activo permite a los dirigentes políticos conceder beneficios a sus grupos de apoyo. En una dictadura de derechas estos grupos se corresponden con sectores sociales situados por encima de la renta media.

Ante movilizaciones populares, un régimen autoritario hace concesiones al principio de suficiencia en el ingreso en su política de pensiones de jubilación, pero no altera la estructura distributiva básica del sistema. La falta de elecciones competitivas libres, y, por tanto, la independencia de los dirigentes políticos para mantenerse en el poder de los intereses de renta baja, impide que dentro del sistema de pensiones de jubilación se emprendan políticas de redistribución vertical de renta. Los líderes políticos acometen entonces reformas que elevan la cuantía de aquellas pensiones más bajas por encima de la que corresponde de acuerdo a sus cotizaciones. Aumentan los recursos dedicados a los jubilados situados por debajo de la renta media, pero de manera paralela evitan que estas reformas perjudiquen los intereses de rentas más altas.

Cuando la pérdida del poder se convierte en una opción plausible para los dirigentes políticos, éstos emprenden políticas que generan una expansión del gasto en pensiones de jubilación

sin considerar la mala situación económica. Son pues las características institucionales de una dictadura de derechas las que explican las reformas que emprendió el régimen franquista en el sistema de pensiones de jubilación, y el perfil distributivo que éstas adoptaron. Condiciones económicas obstaculizan o favorecen las reformas en el sistema de pensiones, pero no impiden que se lleven a cabo.

El capítulo está dividido en siete apartados, contando con esta introducción. En los apartados segundo y tercero describo el contexto económico y político en el que se desarrolló la política de pensiones de jubilación del franquismo. El cuarto apartado analiza el legado institucional con el que se encontró el régimen autoritario. En los apartados cinco y sexto examino las principales reformas que llevaron a cabo los gobiernos autoritarios. Estas reformas se correspondieron con el desarrollo del sistema del Mutualismo Laboral, las modificaciones originadas por la Ley de Bases de 1963 y la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de 1972, y las políticas de creación de los Regímenes Especiales y de pensiones mínimas. En esos apartados también explico las razones políticas que influyeron en el contenido de estas reformas, y el margen de maniobra que las condiciones económicas permitieron a los dirigentes políticos. Al final del apartado sexto analizó la continuidad de la política de pensiones de jubilación durante el período de transición democrática. Finalmente, en el séptimo apartado recojo las conclusiones.

3.2. El contexto económico de las reformas franquistas en la política de pensiones de jubilación

Hasta finales de la década de los cuarenta el panorama económico español estuvo dominado por la autarquía y el intervencionismo económico en el terreno de las políticas, y por el retroceso económico e industrial en el plano económico. A lo largo del decenio la tasa media de crecimiento interanual del PIB en pesetas constantes fue apenas del 1%, y hubo que esperar hasta

finales de la década para que la producción industrial recuperara los niveles de 1935 (García Delgado, 1987:166). Esta situación de estancamiento económico se reflejó en el empeoramiento de los niveles de vida de la población española: de 1935 a 1940 la renta per cápita descendió de 13.000 pesetas a 8.5000 pesetas, y no alcanzó el nivel de preguerra hasta 1952 (Lacomba, 1972:541). La coyuntura económica de toda la década estuvo a su vez presidida por la inflación, asentada en la escasez de muchos productos y la financiación a través de recurso al Banco de España de proyectos industriales.

A principios de los cincuenta esta situación, presidida por la penuria, el aislamiento, y el intervencionismo extremo, va a ser sucedida por otra en la que van a ir prevaleciendo mejoras en la producción y el consumo, en los intercambios comerciales con el exterior, y en la relajación de los mecanismos interventores. Las producciones agrícola e industrial comenzaron a expandirse, como consecuencia de la ruptura del aislamiento español. Esta ruptura abrió las puertas a la importación de fertilizantes para el campo y bienes de equipo para la industria. Además, la ayuda americana establecida en el Pacto de Madrid firmado en 1953 tuvo una incidencia favorable en el desarrollo de la industria¹.

El proceso expansivo iniciado en los cincuenta se paralizó en el bienio 1956-1957, años en los que la inflación se disparó. El Plan de Estabilización puesto en marcha en 1959 para atajarla, daría como resultado el comienzo del despegue definitivo de la economía española. Las transformaciones económicas derivadas del Plan de Estabilización de 1959 dieron lugar a lo que se ha denominado los años del "desarrollismo" o del crecimiento económico, y marcaron la ruptura definitiva con el sistema autárquico e intervencionista. Los catalizadores de este giro en la

¹ En ese pacto se estableció que Estados Unidos prestaría ayuda militar y económica al gobierno de Franco durante los diez años siguientes. Además de esta ayuda directa, Estados Unidos otorgaría a España créditos y la oportunidad de adquirir grandes cantidades de materias primas americanas y excedentes de alimentos a precios reducidos (Payne, 1987).

política económica del régimen de Franco fueron principalmente dos factores. Por un lado, la integración de España en 1958 en diversos organismos económicos internacionales, como la OCDE, el Banco de Importaciones y Exportaciones, y el Fondo Monetario Internacional. Estas instituciones impusieron como condición necesaria una política orientada a la estabilidad monetaria y financiera, y la flexibilización de los controles del mercado interior y exterior. Por otro lado, las posibilidades que la expansión internacional abría para impulsar el crecimiento de la economía española.

Como consecuencia de la liberalización de la economía, entre 1960 y 1975 España casi triplicó su Producto Interior Bruto, y casi dobló su PIB per cápita. Durante ese período, la economía creció a una media anual del 7%, la más alta en Europa Occidental, y la segunda de la OCDE después del Japón (Biescas y Tuñón de Lara, 1990). El crecimiento económico de los años sesenta tuvo varios pilares. Primero, los bajos precios de las materias primas en general, y de los productos energéticos en particular. El petróleo se convierte en la energía primaria fundamental. En segundo lugar, la mayor disponibilidad de nuevas fuentes de financiación exterior, compuestas fundamentalmente por remesas de emigrantes, divisas de turismo y entradas de capital. Tercero, la fácil adquisición de tecnología. Y en cuarto término, las abundantes disponibilidades de mano de obra (población femenina y agraria fundamentalmente), con la válvula de seguridad de la emigración.

Sin embargo, la fase expansiva iniciada en los sesenta esconde altibajos. La recesión de 1967 interrumpe una fase de extraordinario auge, y a partir de entonces las oscilaciones se producen en ciclos cada vez más cortos. En 1970 la recuperación económica cede de nuevo, y a partir de 1974 la crisis económica empieza a manifestarse ya abiertamente. La vinculación de la economía española a las fluctuaciones de los países desarrollados se tradujo entonces en recesión económica. Ante el encarecimiento de los precios del petróleo a partir de 1973, España, dependiente industrialmente de las importaciones de petróleo, sufrió una

perdida de renta disponible, puesto que tuvo que emplear una mayor proporción de renta y divisas en pagar esas importaciones. Esta pérdida de renta disponible se tradujo inmediatamente en una contracción de la demanda interna. La disminución de las exportaciones españolas hacia otros países importadores de petróleo agravó esta pérdida de renta, y ocasionó déficit en la balanza de pagos.

Como consecuencia de ambos elementos, disminución de la demanda de bienes de consumo y disminución de las exportaciones, la actividad económica cayó. Mientras que en 1973 el PIB había crecido en pesetas constantes un 8% frente al año anterior, en 1974 sólo lo hizo en un 6% y en 1975 en un 1% (García Delgado y Serrano, 1990:10). Por el lado de la oferta, la subida de los precios del petróleo produjo una elevación de los costes de producción para las empresas españolas, que, ante la contracción de la demanda interna y externa, produjo una caída de los beneficios empresariales, y el desplome de las inversiones. Crisis económica y política coincidieron así en el tiempo.

3.3. El contexto político e ideológico de la política franquista de pensiones de jubilación

Tras el final de la Guerra Civil, se instaló en España un sistema político basado en la autoridad personal de Franco. Elevado a la jefatura del Estado el 1 de octubre de 1936 por la plana mayor de la sublevación, las leyes de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939 le atribuyeron la plena y exclusiva capacidad legislativa y ejecutiva. Durante todo el régimen franquista tuvo en sus manos la jefatura del Estado, la presidencia del gobierno (hasta 1973), el mando de las Fuerzas Armadas y la jefatura de Falange Española Tradicionalista y de las JONS, el partido único del Régimen. Las leyes de Responsabilidades Políticas (1939), de Represión del Comunismo y la Masonería (1940) y de Seguridad del Estado (1941) establecieron las bases de un sistema de represión policial que evitaba cualquier intento de contestación

política o social. Partidos políticos y sindicatos fueron prohibidos, excepto Falange, la huelga fue declarada ilegal, y todas las libertades democráticas fueron suprimidas. La ley de Prensa de 22 de abril de 1938 – en vigor hasta 1966 – puso los medios de comunicación bajo control del Estado y estableció una severa censura.

En definitiva, el régimen franquista rechazó explícitamente el sufragio universal y la existencia de partidos políticos competitivos. A pesar del proceso de apertura que inició el régimen desde mediados de la década de los cincuenta, la población española fue excluida siempre del derecho a participar políticamente. No pudo votar en unas elecciones competitivas, y no se le permitió pertenecer y participar en organizaciones libres, que trasladaran al gobierno las demandas populares y le presionaran para que éstas fueran traducidas en políticas concretas. En su lugar, el nuevo régimen político reclamó la representación de todos los sectores sociales a través de un sistema de democracia orgánica. Dentro de este sistema, los canales de participación y representación de la población eran la familia, el municipio y el sindicato. Los sindicatos, verticales y de afiliación obligatoria, fueron concebidos como mecanismos de cooptación de los trabajadores. Las Cortes, creadas en 1942, no fueron concebidas como una Cámara legislativa que fiscalizara el poder del gobierno, sino como un instrumento de colaboración subordinado al ejecutivo y a Franco mismo. En realidad, buena parte de sus miembros, llamados procuradores, eran designados, no elegidos² (Fusi y Palafox, 1997).

Los grupos sociales que retuvieron, o al menos tuvieron la posibilidad de ejercer influencia política, fueron aquellos que

² La Ley Orgánica del Estado, promulgada en 1967, como base institucional de la continuidad del régimen franquista, concedió a las Cortes franquistas un carácter más representativo. Redujo el número de los nombramientos directos a procuradores por parte de Franco de 50 a 25, y estableció la elección por parte de los hombres cabezas de familia y las mujeres casadas de 108 representantes familiares.

apoyaron el levantamiento del 18 de julio y que constituyeron el bando “nacional” durante la Guerra Civil. Este estaba formado por un grupo heterogéneo de sectores sociales, con diferentes intereses y percepciones sobre la forma que debía adquirir el nuevo Estado, y aglutinados en torno a un mismo objetivo que era la victoria sobre el Frente Popular. En este grupo se mezclaban falangistas, tradicionalistas partidarios de la restauración del carlismo, monárquicos, católicos, y militares fundamentalmente. El primer paso importante en el logro de la unidad política, al menos en su dimensión formal, entre las diferentes facciones que conformaban la España “nacional” fue su integración en una sola fuerza política, la Falange Española Tradicionalista y de las JONS, creada en 1937. Sin embargo, un hecho más importante para garantizar la estabilidad del nuevo régimen por encima de las tensiones y conflictos entre las diferentes fuerzas políticas de la coalición nacionalista, fue el reparto de poder del que todas ellas se beneficiaron a lo largo del régimen franquista. Este reparto se hizo visible ya en el primer gobierno constituido por Franco el 8 de agosto de 1939, y formado fundamentalmente por falangistas y militares. Este cuotismo de poder dentro de los Ministerios pervivió hasta el final del régimen. Representó un principio de equilibrio ideológico entre las diferentes familias del régimen, y un instrumento en manos de Franco para garantizar su propia supervivencia política.

El régimen franquista respondió a los cambios que en la situación internacional se produjeron con la derrota de los países fascistas tras la II Guerra Mundial con cambios cosméticos que le dieran una fachada política más aceptable. El objetivo que se propuso fue garantizar el reconocimiento internacional al régimen. Desde inicios de los cincuenta España se fue integrando en diversos organismos internacionales, y en 1959 España era ya un miembro de pleno derecho de la comunidad internacional³. La

³ En 1951 España se integró en la OMS, en 1952 en la UNESCO, en 1953 en la Organización Internacional del Trabajo, en 1955 en la ONU, y en 1958 en la OCDE, en el Fondo Monetario Internacional, y en el Banco de Importaciones y

operación cosmética se desarrolló a lo largo de los años cincuenta y sesenta, y supuso el cambio en las elites de gobierno, y la aprobación de algunas leyes que suavizaron la significación totalitaria del régimen. Ejemplos fueron la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 (en la cual el régimen se definía como una monarquía católica, social y representativa), la Ley de Prensa de 1966, la de Libertad Religiosa de 1967, la Ley Orgánica del Estado de la misma fecha, o el cambio que introdujo en el sistema de relaciones industriales la nueva regulación de los convenios colectivos. Esta regulación reconocía de facto una cierta forma de representatividad obrera.

La configuración de un nuevo orden internacional no fue el único elemento que originó la evolución del régimen franquista hacia el Estado tecnocrático y desarrollista en el que se convirtió a partir de los sesenta. El crecimiento de la inflación, originado a partir del constante déficit público y los incrementos salariales que se venían produciendo desde mediados de los cincuenta, habían empezado a generar un incipiente descontento social. Estallaron huelgas en el País Vasco, Asturias y Cataluña. Como consecuencia de ello, y para garantizar su propia supervivencia política, el régimen de Franco se vio obligado a sustituir el nacional - sindicalismo por una ideología del desarrollo.

La consigna compartida por grandes sectores de las élites políticas fue a partir de entonces la de modernizar España a través del desarrollo económico. El desarrollo se convirtió en la nueva bandera del régimen franquista. La nueva estrategia política adoptada por el régimen produjo un cambio en el equilibrio de poder entre las diferentes familias que constituían el régimen franquista. Este cambio se manifestó en la separación del sector llamado azul del Régimen, los falangistas, de la proximidad del poder político y económico. A partir del cambio de gobierno de 1957, la familia tecnócrata, constituida en su mayoría por profesionales vinculados al Opus Dei, coparon los puestos claves

del gobierno y la Administración franquista (De Miguel, 1975)⁴. En los siguientes cambios ministeriales se fue intensificando el carácter tecnocrático del gobierno a expensas de otros sectores, especialmente del falangista, hasta llegar a la remodelación ministerial de octubre de 1969, en la cual el predominio de tecnócratas era abrumador.

La nueva estrategia económica significó una verdadera revolución que hizo de España un país industrial y urbano. También produjo consecuencias no intencionadas, que hicieron más difícil mantener intactos los principios autoritarios sobre los que el régimen se había construido. La liberalización de los sesenta espoleó a trabajadores, estudiantes, e intelectuales en demanda de derechos y libertades democráticas. Desde finales de la década se produjo una escala ininterrumpida en la lucha de las organizaciones de la clase trabajadora. La Iglesia también se fue distanciando progresivamente del régimen, así como sectores de la elite económica y de las clases medias. A partir de entonces las diferentes facciones del régimen también se enfrentaron por sus diferentes puntos de vista sobre la continuidad del franquismo. Franco optó por designar al príncipe don Juan Carlos de Borbón como su sucesor a título de Rey, para establecer una monarquía que culminara el desarrollo político del franquismo, pero sin alterar su esencia autoritaria. Simultáneamente, los gobiernos de Carrero Blanco (Presidente del gobierno desde 1969 hasta su muerte, asesinado por ETA, en diciembre de 1973), confiaron la supervivencia del régimen al desarrollo económico, y a la represión.

Sin embargo, dentro del propio régimen continuaron aflorando pretensiones aperturistas, en la convicción de que el hundimiento del franquismo tendría consecuencias muy graves, y que la salida la constituía una reforma política desde dentro⁵. Algunas

⁴ Mariano Navarro Rubio ocupó la cartera de Hacienda, Alberto Ullastres la de Comercio, y Laureano López Rodó se hizo cargo de la Oficina de Coordinación y Programación Económica en Presidencia de Gobierno.

⁵ Uno de los representantes más destacados dentro de este sector aperturista

personalidades relevantes del franquismo, como Ruiz Giménez o José María de Areilza, reclamaban incluso la evolución decidida del franquismo hacia un sistema pluralista. El nuevo hombre fuerte del régimen, Carlos Arias Navarro, nombrado Presidente de gobierno tras la muerte de Carrero Blanco, pareció personalizar este proyecto de reforma política. La inclusión en el gobierno de 1974 de representantes de esos sectores aperturistas, como el ministro de Información Pío Cabanillas, y el Estatuto de asociaciones políticas que éste defendió en su programa de gobierno, fueron síntomas de ello. Sin embargo, tras su aprobación en Cortes, y ante el rechazo de los partidarios más recalcitrantes del franquismo, el proyecto de Arias Navarro se quedó en nada. Ante la imposibilidad de una reforma desde dentro, los aperturistas del régimen empezaron a vislumbrar la necesidad de un cambio político de mayor alcance.

Cuando Franco murió en noviembre de 1975, el régimen autoritario carecía ya de toda credibilidad y autoridad. El dilema no era entonces entre inmovilismo y apertura, sino entre reforma o ruptura. Adolfo Suárez, jefe de gobierno desde 1976, fue el encargado de impulsar una reforma política, utilizando la propia legalidad franquista, que abrió la puerta a la restauración democrática. El Rey Don Juan Carlos lo eligió convencido de que la continuidad de la Monarquía dependía de la conquista de la legitimidad democrática de la que en origen carecía. En su primera declaración programática Suárez anunció una reforma constitucional y elecciones generales antes del 30 de junio de 1977. En julio de 1976, el gobierno legalizó los derechos de reunión, manifestación, propaganda y asociación, y en octubre de ese mismo año Suárez llevó a las Cortes la Ley para la Reforma Política.

La Ley establecía elecciones democráticas y la creación de un sistema parlamentario bicameral. El Ejército aceptó la reforma, y finalmente también lo hicieron las fuerzas de la oposición, que en

fue el grupo conocido como Tácito, formado por un grupo de jóvenes demócrata – cristianos vinculados a la Asociación Católica de Propagandistas.

un principio seguían reclamando la formación inmediata de un gobierno democrático y la apertura de un proceso constituyente. La voluntad de compromiso y negociación de la oposición democrática, consciente probablemente de que carecía de una alternativa propia, y de la existencia de demandas populares hacia un cambio efectivo pero gradual hacia la democracia, hicieron que ésta aceptase el proyecto de reforma de Suárez. Mientras tanto, el terrorismo de ETA y las manifestaciones violentas que se sucedieron en esos momentos amenazaron con desestabilizar el orden político. Las Cortes aprobaron la Ley en octubre de 1976, y la reforma política también recibió el espaldarazo popular en el referéndum del 15 de diciembre de 1976. Los fundamentos de un sistema democrático estaban ya echados.

3.4. La política de pensiones de jubilación antes de la Guerra Civil⁶

La acción estatal en materia de pensiones de jubilación se inició a principios del siglo XX, tras la creación en 1908 del Instituto Nacional de Previsión, con el desarrollo de un sistema de

⁶ Propiamente no se puede hablar de pensiones de jubilación hasta el desarrollo de la Ley de Bases de Seguridad Social en 1963. Es a partir de ese momento cuando se institucionalizan las prestaciones económicas a las personas mayores como salario de retiro, concebidas como rentas que se otorgan ante la retirada obligatoria del mercado de trabajo a una edad determinada: “La prestación económica por causa de vejez será única para cada pensionista, consistirá en una pensión vitalicia y se concederá a los afiliados en alta o en situación asimilada, en las condiciones, cuantía y forma que reglamentariamente se determinen, *cuando a causa de su edad cesen en el trabajo por cuenta ajena*” (Artículo 149 del Texto Articulado I de la Ley de Bases de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, 1967:218). La edad de jubilación establecida fue 65 años. Hasta entonces, como se verá posteriormente, se establece esta edad como requisito para percibir la pensión, pero no como edad de jubilación obligatoria. Las pensiones se conciben así como una renta para aquellas personas mayores que se ven imposibilitadas para seguir desempeñando su trabajo. Constituyen más bien pensiones de *vejez* que de *jubilación*.

pensiones en *régimen de libertad subsidiada*⁷. A éste le había precedido la Comisión de Reformas Sociales, establecida en 1883, institución clave para el desarrollo del sistema de bienestar en España. La preocupación de las élites políticas por lo que ha venido en denominarse la *cuestión social* impulsó su creación, tal y como se establece en su texto fundacional: “numerosos síntomas revelan que las clases obreras sienten el vivo estímulo de necesidades que importa remediar o aliviar cuando menos, a la vez que siente el capital inquietudes justificadas por hondas y continuas perturbaciones (Ministerio de Trabajo, 1977:17)⁸.”

La filosofía que presidía el *régimen de libertad subsidiada* era que el individuo había de tener la libertad para asegurarse frente a situaciones en las que, por razones de edad, se viera imposibilitado para continuar en el mercado de trabajo, constituyendo voluntariamente un seguro de vejez en la cuantía que él también voluntariamente determinara. El Estado incentivaba la constitución de este seguro, mediante un sistema de bonificación de las pensiones constituidas. De esta manera el Estado comenzó a realizar aportaciones equivalentes a las realizadas por el trabajador con el límite de una peseta mensual. El colectivo protegido estaba limitado a los trabajadores asalariados que tuviesen unos ingresos inferiores a cierto nivel de renta, y el sistema financiero establecido fue el de capitalización individual. De esta forma, el

⁷ Real Orden de 17 de agosto de 1910 por la que se aprobaba el Reglamento para el Régimen de Operaciones y Financiero de Libertad Subsidiada.

⁸ El nacimiento de los Seguros sociales tuvo lugar en Alemania, durante el mandato del Canciller Bismarck, y estuvo vinculado a la dureza de las condiciones de vida de los obreros industriales (como consecuencia de la grave crisis económica de 1874), y el intento de capitalización de su descontento por parte del partido socialdemócrata (Rimlinger, 1971). Así fue reconocido por el propio Bismarck en su mensaje imperial al Reichstag el 17 de noviembre de 1881. En ese mensaje proclamó la necesidad de articular una política social que garantizase a los trabajadores seguridad económica frente a situaciones de infortunio, ante las consecuencias que para la estabilidad del orden establecido podía tener la miseria del proletariado creada por el desarrollo industrial acelerado. El primer seguro que se creó fue el de Enfermedad (1883), seguido del de Accidentes (1884), y el de Invalidez y Vejez (1889).

trabajador iba aportando dinero a su seguro, equivalente a una libreta de ahorro, que le era reembolsado en el momento de retirarse del mercado de trabajo.

El carácter voluntario que caracterizó a este primer sistema de pensiones, y el papel de fomento de la previsión social que el Estado se reservó, respondieron al rechazo de las élites reformistas de un intervencionismo estatal fuerte⁹. Estas elites estaban convencidas de que las formas de protección social desarrolladas hasta entonces eran insuficientes para proteger a los trabajadores, y de este modo evitar su descontento¹⁰. Entendieron así que era necesaria la intervención del Estado para mejorar las condiciones sociales de la población trabajadora, pero siempre y cuando el Estado no interfiriese en la pauta distributiva creada por el mercado. De ahí que las primeras pensiones de vejez adoptaran la forma de un seguro voluntario y privado, constituido por el esfuerzo de los trabajadores, y cuyas cuantías venían determinadas por las rentas que el trabajador fuese aportando. El hecho de que sólo protegiesen a los trabajadores asalariados económicamente desfavorecidos refleja asimismo la importancia de la cuestión social en el nacimiento de una política de protección económica a las personas mayores.

⁹ Son tres las tendencias ideológicas que influían en el pensamiento de estas élites: el krausismo liberal, el catolicismo social, y el regeneracionismo. Para un análisis detallado del papel que cada uno de estos movimientos jugó en el surgimiento y definición del sistema español de protección social, véanse los trabajos de Díaz (1989), Guillén (1990), Montero (1983), y Palacio (1988).

¹⁰ Hasta inicios del siglo el papel del Estado en el campo de la acción social se había desarrollado en un doble sentido. Por un lado, las instituciones de Beneficencia de los ayuntamientos y diputaciones. Por otro, la promoción de un sistema de ahorro voluntario, a través de las Cajas de Ahorro y Montes de Piedad y las mutualidades obreras. Estas mutualidades obreras tenían escasos recursos para hacer frente a los riesgos a los que estaban expuestos los trabajadores asalariados como consecuencia de su participación en la producción. Por ejemplo, las mutualidades obreras apenas cubrían un socorro por enfermedad por un plazo máximo de tres meses (Comín, 1994:23). Además, la capacidad de ahorro de los asalariados en forma de seguro privado era sumamente pequeña, debido al bajo nivel de sus salarios.

El tránsito de un sistema de pensiones de carácter voluntario a un régimen público tuvo su origen en la Conferencia de Seguros sociales de 1917. En esta Conferencia se admitió la insuficiencia de los seguros voluntarios, y la necesidad de desarrollar un sistema de seguros de carácter obligatorio, gestionado y regulado por el Estado, que protegiese a los trabajadores ante los diferentes riesgos que podían sufrir (Montero, 1988). La creación del Retiro Obrero Obligatorio en 1919 significó la adopción del principio de obligatoriedad en el campo de la protección a la vejez, e inició la etapa de los Seguros Sociales en la historia de la protección social en España¹¹. Su desarrollo a partir de 1921 supuso también el establecimiento del primer sistema público de pensiones de jubilación¹².

Las características fundamentales del Retiro Obrero fueron las siguientes:

El colectivo protegido, y, por tanto, las personas sujetas a la obligación de afiliarse, fueron todos los trabajadores asalariados

¹¹ En la evolución de los sistemas de protección social, y más específicamente de las políticas de mantenimiento de rentas se suelen distinguir dos etapas. La primera es la de los Seguros Sociales, caracterizada por la existencia de esquemas de protección diferenciados (es decir, con sus propias reglas de acceso, determinación de cuantías, y cotización), ante situaciones de invalidez, enfermedad, accidentes de trabajo o vejez. Esta etapa se extendió en los países europeos desde finales del siglo XIX hasta la década de los treinta. La segunda etapa en el desarrollo de los sistemas de mantenimiento de rentas es la que se corresponde propiamente con la creación de un sistema de Seguridad Social, entendiéndose como tal un conjunto de prestaciones económicas dirigidas a una misma población (es decir, con un único ámbito de cobertura), regulado por normas comunes de afiliación y cotización. Se suele identificar a la *Social Security Act*, establecida en Estados Unidos en 1935, como el inicio de este período. El antecedente más inmediato del sistema de Seguros sociales en España fue la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900. A la creación del Retiro Obrero en 1919 le siguieron el Seguro de Maternidad (1926), la Caja Nacional contra el Paro Forzoso (1931), el Seguro de Accidentes de Trabajo (1932), el Subsidio Familiar (1936), y el Seguro Obligatorio de Enfermedad (1942), que cerró el sistema de Seguros Sociales.

¹² El Reglamento General para el Régimen Obligatorio del Retiro Obrero fue aprobado por el Real Decreto de 21 de enero de 1921.

de la industria, comprendidos entre los 16 y los 64 años de edad, cuyos ingresos anuales no superaban las 4.000 pesetas anuales.

La edad de percepción de la pensión se estableció en los sesenta y cinco años.

La financiación de las pensiones provino de las cotizaciones de los empresarios (fijadas en tres pesetas al mes por cada asalariado), y de las aportaciones del Estado (doce pesetas al año por cada trabajador asegurado).

Finalmente, a efectos de determinar la cuantía de la pensión, se establecieron dos grupos; el primer grupo lo integraron los trabajadores que al afiliarse por primera vez al régimen tenían menos de 45 años; el segundo, los que en el momento de la implantación del Retiro Obrero tenían más de 45 años. A los primeros se les otorgó una pensión de cuantía fija, establecida en 365 pesetas al año, supuesta la continuidad en la cotización patronal desde el momento de la afiliación al de la jubilación. A los segundos se les abrió una libreta de ahorro denominada *Libreta de capitalización para la ancianidad*, en la que se iban acumulando las cotizaciones patronales y las bonificaciones que otorgaba el Estado, devolviendo este capital al titular de la libreta al cumplir los sesenta y cinco años.

El establecimiento del Retiro Obrero respondió al objetivo de detener el descontento de los trabajadores, que constituían un potencial revolucionario de primer orden y una amenaza para el orden político de la Restauración¹³. Las repercusiones económicas de la I Guerra Mundial se habían traducido en un rápido aumento de precios, sin que se hubiese producido el aumento proporcional en los salarios de los trabajadores industriales. Esta pérdida de poder adquisitivo disminuía todavía más su capacidad económica (ya de por sí escasa debido a sus bajos salarios), para contribuir al

¹³ Hay que tener en cuenta que la proporción de trabajadores ocupados en la industria experimentó un crecimiento ininterrumpido desde inicios del siglo, como consecuencia del despegue de la industrialización. Si en 1900 esta proporción era de 11,9%, en 1920 había ascendido a 17,9%, y en 1930 era ya de 21,3% (Tortella, 1994: 227).

régimen de libertad subsidiada. El progresivo deterioro de las condiciones de vida de la población trabajadora explotó durante la etapa de agitación social que se inició en 1917. Las manifestaciones obreras que se produjeron durante esos años ejercieron una influencia importante en la decisión del gobierno conservador: "...cabe dudar si la implantación del Retiro Obrero Obligatorio fue, como se afirmó, el éxito previsto de la política de promoción de la previsión voluntaria, expresada por el régimen de libertad subsidiada, o por el contrario, fue la inevitable respuesta a la violenta y organizada acción de la clase obrera, como años atrás lo había sido en otros países de la Europa Occidental" (Ministerio de Trabajo, 1977: 29)¹⁴.

El Retiro Obrero constituyó la traducción española de lo que se ha denominado como previsión social *obrera*, según la cual los seguros obligatorios debían limitarse a proporcionar unos niveles mínimos de vida a los grupos sociales más deprimidos, identificados con el colectivo de los trabajadores industriales. Esta idea de protección social nació conectada a unas circunstancias históricas muy concretas, tal y como se reflejó en el nacimiento de los Seguros sociales en la Alemania de Bismarck, que hicieron que la cuestión social saltara a la esfera pública. Las características que adoptó el Retiro Obrero estuvieron en consonancia con el rechazo que los gobiernos de la Restauración mostraron a un intervencionismo estatal fuerte. La limitación de la cobertura a los trabajadores industriales económicamente débiles, sus bajas cuantías, y la financiación a cargo de las cotizaciones empresariales, son indicadores del papel secundario que concedieron las élites políticas al Estado en el campo del bienestar. Estas sólo justificaban la actuación estatal en caso de que el mercado no proporcionase a los trabajadores sus medios de subsistencia, es decir, en caso de necesidad.

¹⁴ Una buena muestra de la influencia de la cuestión social en el desarrollo del Retiro Obrero es el hecho de que hasta 1920, con la creación del Ministerio de Trabajo, las competencias en materia de protección social estaban en manos del Ministerio de Gobernación.

Hasta la creación del Seguro de Vejez por el régimen franquista no se produjo ninguna reforma en la política de rentas para las personas mayores. Cuando Franco llegó al poder, España no se apartaba de la tendencia dominante en otros países europeos respecto a las pensiones. Estos países proporcionaban una renta de subsistencia a aquellas personas que por su edad abandonaban el mercado de trabajo. Las pensiones eran así bajas y sólo protegían a aquellas personas de medios económicos limitados (Perrin, 1969).

3.5. La convivencia del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez y el Mutualismo Laboral (1936 – 1963)

3.5.1. El carácter asistencial del Seguro de Vejez

La actuación del régimen franquista en el terreno de la protección a las personas mayores comenzó con la creación del Subsidio de Vejez el 1 de septiembre de 1939, en sustitución del Retiro Obrero. La implantación del Subsidio de Vejez dio respuesta a la especial preocupación que el Fuero del Trabajo, promulgado en 1938, había concedido a la mejora de las pensiones de vejez: "Las orientaciones fundamentales contenidas en la Declaración X del Fuero del Trabajo deben concretarse en normas legales, que sean fiel exponente del alto espíritu que las informa. Entre estos postulados esenciales destaca el Fuero la necesidad de amparar al trabajador en su infortunio, incrementando el Seguro de Vejez y atendiendo de modo primordial a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente" (Preámbulo de la Ley, Instituto Nacional de Previsión, 1949:61)¹⁵. El Fuero del

¹⁵ La Declaración X del Fuero del Trabajo decía textualmente: "La previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio. Se incrementarán los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiéndose a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente".

Trabajo se convirtió en la carta constitucional del nuevo régimen, y en él se recogieron las orientaciones de la política económica y social que éste desarrollaría hasta finales de la década de los cincuenta¹⁶. Como argumentaré más tarde, estas orientaciones se correspondían con la doctrina social católica. Las características fundamentales que adoptaron las pensiones creadas por el Subsidio de Vejez fueron las siguientes¹⁷:

1) El campo de aplicación del Subsidio de Vejez, es decir, los trabajadores que podían afiliarse a él, era el conjunto de los trabajadores por cuenta ajena, de edad comprendida entre los catorce y los sesenta y cinco años, cuyos ingresos anuales no excedieran de 6.000 pesetas¹⁸. En la práctica, aún cuando en la ley no se especificaba, el colectivo protegido por el Subsidio de Vejez se limitó a los trabajadores asalariados de la industria y los servicios. El Subsidio excluyó de la afiliación a los funcionarios y obreros de las Administraciones públicas que tuvieran reconocido derecho a jubilación (en una cuantía igual o superior a los beneficios del Subsidio de Vejez), a los trabajadores domésticos, a los trabajadores de la agricultura y la ganadería, y a los trabajadores autónomos¹⁹.

¹⁶ El Fuero del Trabajo fue reconocida como Ley Fundamental del Estado Española en 1946, y, por tanto, se le adjudicó norma de rango constitucional. Como tal, vino a sustituir a la Constitución de la II República de 1931.

¹⁷ Las normas para la aplicación del Subsidio de Vejez en lo relativo a campo de aplicación, cuantía de la prestación, financiación, y administración y gestión del Subsidio fueron establecidas por la Orden Ministerial de 2 de febrero de 1940.

¹⁸ Entre los trabajadores protegidos por el Subsidio de Vejez también se incluyó a aquellos trabajadores mayores de 65 años afiliados al Retiro Obrero, y a los trabajadores que, aún cuando no hubieran estado afiliados a él, cumplieron 65 años antes del 1 de enero de 1940, y probaron que con anterioridad a esa edad habían sido trabajadores por cuenta ajena durante al menos cinco años.

¹⁹ En lo relativo a los trabajadores de la agricultura y la ganadería, la Ley del Subsidio de Vejez estableció en su artículo 2 un régimen especial para los trabajadores de la agricultura y la ganadería, que la Orden de 2 de febrero de 1940 no dictó, estableciendo la suspensión temporal de las cuotas de los empresarios agrícolas, y el anticipo por parte del Instituto Nacional de Previsión de los fondos necesarios para pagar las pensiones de vejez a los obreros

2) Los trabajadores afiliados al Subsidio de Vejez debían haber cumplido 65 años para acceder a la pensión, pero la ley no exigía la jubilación automática al llegar a la citada edad. Debían también acreditar un tiempo mínimo de afiliación, denominado período de carencia, como garantía de que se había sido durante un cierto tiempo trabajador por cuenta ajena, y por lo tanto, se había desempeñado una actividad sujeta a seguro²⁰. Finalmente, debían demostrar insuficiencia de recursos. Así, no tenían derecho a pensión los trabajadores que pagaran más de 150 pesetas anuales por algún impuesto, los que tuvieran medios de fortuna invertidos en cualquier forma que les reportaran un ingreso mensual superior a 90 pesetas, y los que se dedicaran a algún trabajo remunerado.

3) La cuantía de la pensión era fija y uniforme para todos los trabajadores, estableciéndose en 90 pesetas mensuales.

4) Los recursos que se establecieron para financiar estas pensiones estaban constituidos por las cuotas patronales, fijadas en el 3% de las retribuciones salariales, y la cantidad que el Estado destinara en sus presupuestos al régimen del Subsidio²¹. En la práctica las cuotas patronales constituyeron el recurso financiero fundamental, por no decir el único, del Subsidio de Vejez²². Así

agrícolas. De hecho, estos trabajadores asalariados quedaron desprotegidos hasta finales de la década de los cuarenta, cuando empezaron a pagarse las pensiones de vejez que la Ley de 10 de febrero de 1943 había establecido. Por lo que respecta a los trabajadores autónomos, el Subsidio de Vejez no contempló en ningún momento su cobertura.

²⁰ Este período de carencia se estableció en seiscientos días en 1940, durante los cuales habían de haberse satisfechos las cuotas al Subsidio. Al inicio de cada año se iría aumentando este período de carencia en trescientos días hasta llegar a 1944, a partir de cuya fecha sería de mil ochocientos días (Instituto Nacional de Previsión, 1949:77).

²¹ El salario sobre el cual se establecía la aportación patronal estaba constituido por la remuneración efectiva del trabajador, incluyendo ésta el salario fijo, el pago por horas extraordinarias, la participación en ventas o beneficios, y la remuneración por trabajo a destajo. Esta delimitación del salario de cotización fue establecida por la Orden Ministerial de 11 de octubre de 1943.

²² No se dispone de datos sobre el peso de las aportaciones del Estado en la financiación del Subsidio, pero parece ser que fueron muy escasas o incluso nulas.

pues, la responsabilidad de la financiación de las primeras pensiones de jubilación creadas por el franquismo recayó sobre los empresarios. El régimen financiero que se estableció fue el de reparto.

5) La gestión del Subsidio de Vejez continuó en manos del Instituto Nacional de Previsión.

Teniendo en cuenta estas características puede afirmarse que la primera realización del régimen franquista en el terreno de las pensiones de jubilación no supuso una reforma fundamental en relación con el régimen del Retiro Obrero. El colectivo protegido, y la forma de las pensiones, permanecieron inalterados. La mejora de las pensiones, y la extensión de la población protegida, constituyeron las únicas transformaciones importantes en las que se plasmaron las recomendaciones del Fuero del Trabajo. La mejora de las pensiones se reflejó en la elevación de su cuantía, de 1 peseta diaria a 3 pesetas diarias. La elevación del tope de ingresos anuales exigido al trabajador para su afiliación al Subsidio (éste pasó de 4.000 a 6.000 pesetas), y la concesión del subsidio a los trabajadores de 65 años y más, aún cuando no hubieran estado afiliados al Retiro Obrero, ampliaron la cobertura del Subsidio de Vejez.

Sin embargo, las pensiones de vejez permanecieron con el carácter asistencial que desde su creación se les había otorgado. El objetivo fundamental de la creación del Subsidio de Vejez fue proporcionar unos ingresos mínimos a aquellos trabajadores ancianos que no tuvieran recursos económicos para sostenerse ellos y su familia. De esta forma, las primeras pensiones de jubilación creadas por el régimen franquista fueron concebidas como un instrumento de lucha contra la pobreza, y no como un salario de retiro: "Su preocupación fundamental no es la de proteger a los trabajadores ancianos por ser ancianos y por ser trabajadores, sino la de proteger a los ancianos *sin recursos* por su condición de seres humanos, ofreciéndoles un auxilio igual para todos que les garantice un *mínimum* de vida; auxilio en cuya formación el interesado no participa" (García Posada, 1946:186).

El sistema de protección gestionado por el Instituto Nacional de Previsión en el ámbito de la vejez pervivió con las mismas características hasta el año 1963, año en que se promulgó la Ley de Bases de la Seguridad Social. A excepción de la creación del Mutualismo Laboral, en cuyo análisis y significación se entrará posteriormente, en ese intervalo de veinte años no se produjeron reformas fundamentales que alteraran la estructura básica del seguro de vejez creado por el régimen franquista en sus inicios. El colectivo protegido por el sistema estatal de pensiones de jubilación continuó limitado a los trabajadores por cuenta ajena que no superaban un determinado límite de ingresos, la concesión de la pensión siguió condicionada a la insuficiencia de recursos, y la cuantía de la pensión mantuvo su carácter fijo y uniforme²³.

De esta forma, el seguro de vejez adquirió un carácter residual, reflejado tanto en su baja cobertura como en las bajas cuantías de las pensiones que otorgaba²⁴. En 1960, el número de pensionistas del SOVI ascendía a 1.001.495 personas, mientras que la población mayor de 64 años era de 2.535.000²⁵. Es decir, la tasa de cobertura de este seguro alcanzaba sólo al 39% de la población

²³ La progresiva elevación de los topes de ingresos fijados para la afiliación al Seguro de Vejez durante los años cuarenta y cincuenta, y la mejora de sus cuantías (tal y como se refleja en el Cuadro 3.1), no pueden entenderse como una transformación del perfil distributivo de este seguro. Representan más bien modificaciones de un diseño institucional dado, pero sólo en el sentido de impulsar un mayor gasto. De hecho el gasto del Seguro de Vejez pasó de 103 millones en 1940 a casi 3.000 millones en 1964 (Elaboración propia de acuerdo a los datos ofrecidos por González Catalá y Vicente Merino, 1985:29 y Rull Sabater, 1974:18). Estos cambios fueron originados por el crecimiento del coste de la vida y el nivel de renta de los trabajadores que se produjeron fundamentalmente desde finales de la década de los cuarenta, tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado 2 del capítulo.

²⁴ En 1947 el Subsidio de Vejez fue sustituido por el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez. La creación del SOVI no alteró en ningún aspecto fundamental el sistema de pensiones de vejez establecido por el Subsidio. Ni siquiera alteró el límite de ingresos establecido para la afiliación, así como tampoco elevó la cuantía de las pensiones.

²⁵ Elaboración propia de acuerdo a los datos proporcionados por Gala Vallejo (1961a:63), y al Censo de Población de 1960.

mayor de 64 años. Por lo que hace referencia a la cuantía de las pensiones del seguro de vejez, ésta ascendía a inicios de la década de los sesenta al 18% de la renta per cápita²⁶.

En la tabla 3.1 se reflejan los cambios que, desde la implantación del Subsidio de Vejez hasta la promulgación de la Ley de Bases de 1963, tuvieron lugar en el campo del seguro obligatorio de vejez.

Las características que adoptó durante las dos primeras décadas del franquismo el seguro obligatorio de vejez respondían a los aspectos fundamentales de la doctrina social católica: “...Estamos haciendo también una profunda revolución en el sentido social que se inspira en la enseñanza de la Iglesia Católica ... Nuestro Estado ha de ser católico en lo social y en lo espiritual”, afirmaba Franco en 1937 (Viver, 1980)²⁷. Estos principios ideológicos eran propios de los católicos, la familia política que ostentaba el poder dentro del Instituto Nacional de Previsión²⁸. También fueron compartidos por la elite política falangista, bajo cuya responsabilidad estuvo el Ministerio de Trabajo durante prácticamente todo el régimen franquista²⁹.

²⁶ Elaboración propia de acuerdo a los datos proporcionados por Gala Vallejo (op. cit.:62), y al Informe Económico de 1981 del Banco de Bilbao (1982:284). Las pensiones de vejez crecieron de noventa pesetas mensuales en 1939 a las cuatrocientas para pensionistas sin derecho a pensión de Mutualidades. Esta cuantía ha sido la que se ha tomado para establecer la proporción respecto a la renta per cápita. Tal y como se puede observar en el cuadro 3.1, era la pensión más alta que concedía el SOVI.

²⁷ Junto al catolicismo, los principios políticos de Franco se resumían en el autoritarismo, el nacionalismo y el respeto a la disciplina y a la jerarquía.

²⁸ Jerez (1982) clasifica dentro de la elite católica a Luis Jordana de Pozas, Comisario del Instituto Nacional de Previsión desde 1941 hasta 1950, y posteriormente Director General del mismo hasta 1959.

²⁹ La entrada de éstos en el Ministerio de Trabajo no se produjo hasta 1941, cuando José Antonio Girón de Velasco fue nombrado Ministro. Hasta esa fecha la cartera de Trabajo permaneció dentro de la de Agricultura. Sin embargo, aún cuando el diseño del Subsidio de Vejez no fue responsabilidad del equipo ministerial falangista (ya que su creación data de 1939), sí lo fueron las sucesivas reformas que se produjeron en el seguro de vejez. Tal como se ha comentado anteriormente, estas reformas no supusieron ninguna modificación sustancial de

72 / Políticas de suficiencia en pensiones de jubilación

Tabla 3.1. Principales medidas en el seguro obligatorio de vejez (1941-1963)

| | |
|------|--|
| 1941 | <i>Se eleva hasta 9.000 pesetas anuales el tope salarial para acceder a la cobertura del Subsidio de Vejez.</i> |
| 1943 | <i>Se empiezan a crear los Regímenes Especiales dentro del Subsidio de Vejez.³⁰</i> |
| 1947 | <i>Se establece el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI).</i> |
| 1948 | <i>Se eleva hasta 18.000 pesetas anuales el tope salarial para acceder a la cobertura del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.</i> |
| 1948 | <i>Se unifican los procedimientos de afiliación y cotización de los Seguros Sociales obligatorios, incluido el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez³¹.</i> |
| 1948 | <i>Se establece como obligatoria la cotización de los trabajadores.</i> |
| 1948 | <i>Se eleva la cuantía de las pensiones de jubilación a 125 pesetas mensuales.</i> |
| 1955 | <i>Se conceden prestaciones a las viudas ancianas y sin recursos de los pensionistas del SOVI.</i> |
| 1956 | <i>Se elevan las cuantías de las pensiones de jubilación. Para los pensionistas con derecho a pensión de Mutualidades a 225 pesetas al mes. Para los pensionistas sin derecho a pensión de Mutualidades, a 300 y 400 pesetas al mes respectivamente, dependiendo de si son pensionistas anteriores o posteriores a 1 de enero de 1956.</i> |
| 1959 | <i>Se eleva hasta 40.000 pesetas anuales el tope máximo de ingresos requerido para la afiliación al SOVI:</i> |
| 1963 | <i>Desaparecen los topes salariales para acceder a la cobertura del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.</i> |

Fuente: Elaboración propia.

éste.

³⁰ Entre 1943 y 1951 se crearon los llamados Regímenes Especiales, que eran esquemas de protección específicos para ciertas categorías profesionales dentro del conjunto de trabajadores por cuenta ajena, que se diferenciaban del esquema general establecido por el seguro de vejez sólo en cuanto a procedimientos de afiliación, cotización y recaudación. Entre las categorías de trabajadores por cuenta ajena encuadrados en estos Regímenes Especiales estaban los trabajadores agropecuarios (1943), los pescadores (1943), los trabajadores del servicio doméstico (1944), y los trabajadores a domicilio (1947). Para una completa relación de estos regímenes especiales véase Gala Vallejo (1961a). La creación de estos regímenes especiales no introdujo diferencias en cuanto a la intensidad protectora de las pensiones de jubilación.

³¹ A partir de esa fecha se estableció una cuota de cotización única al que pasó a llamarse sistema de Seguros Sociales unificados, constituido por el Seguro de Vejez e Invalidez, el Seguro de Enfermedad, y el régimen de Subsidios Familiares. Esta cuota única se establecía sobre el salario base de los trabajadores. Quedó fijada en el 18%, de cuyo importe correspondía abonar a los empresarios el 13% y a los trabajadores el 5%. Una vez abonada, se fraccionaba entre los tres regímenes de seguros en un porcentaje determinado, para constituir los recursos propios de cada uno de ellos. Al Seguro de Vejez e Invalidez le correspondía el 4% de la cuota única.

De Miguel (1975) ha señalado que, aún cuando se puede hablar de diferentes “familias” políticas dentro del franquismo, existían unos componentes ideológicos comunes a todas ellas, entre los cuales la doctrina social católica ocupaba un lugar importante. Este denominador ideológico común a todas las familias era producto de la concentración de la autoridad política en manos de Franco, y de las consecuencias que ésta tuvo para el perfil distributivo que adoptó la política de pensiones.

Gunther (1980) destaca que la participación activa de Franco en el proceso de elaboración de las políticas públicas se limitaba a asuntos relacionados con el orden público, las relaciones entre el Estado y la Iglesia, el Ejército, y su sucesión al frente de la Jefatura del Estado. Fuera de estos cuatro ámbitos, cada ministro era autónomo para diseñar las políticas que caían dentro de su jurisdicción. Sin embargo, Franco conservó durante toda la vida del régimen una capacidad indirecta de influencia sobre el diseño de las políticas públicas³². Esta capacidad provenía de dos fuentes. Por un lado, los ministros eran seleccionados según su personalidad y lealtad al proyecto político del Jefe del Estado³³. El ámbito de la política social no fue una excepción a esta pauta, y tal como afirma el propio José Antonio Girón de Velasco en sus Memorias (1994), las actuaciones en material social del Ministerio de Trabajo eran consecuencia del desarrollo de las directrices de Franco³⁴. Por otro lado, el reparto de poder del que se beneficiaron

³² Este modo indirecto de influir en el diseño de las políticas públicas se puso más de manifiesto a finales de los años cincuenta, cuando Franco dejó el puesto de jefe de Gobierno ejecutivo en manos del almirante Luis Carrero Blanco (Preston, 2000).

³³ Las carteras ministeriales también se concentraron en las personas más tibias ideológicamente dentro de cada familia, de acuerdo al objetivo de Franco de basar su proyecto político en sus propios principios, sin que ninguna de las fuerzas políticas que apoyaban al régimen adquiriese el predominio ideológico. Así pues, Franco permitió una pauta de pluralismo ideológico, pero siempre subordinado a sus orientaciones políticas.

³⁴ José Antonio Girón de Velasco fue durante la Guerra Civil jefe de milicias de la Falange. Mantuvo durante toda su vida su lealtad personal a Franco, y al proyecto político autoritario que éste encarnaba. Buena muestra de ello es que

las diferentes fuerzas políticas que constituyeron la coalición nacionalista, garantizaba que ninguna de éstas se convirtiera en la fuerza dominante, amenazando de esta forma el poder de Franco. Este reparto de poder se tradujo fundamentalmente en el reparto de las carteras ministeriales entre las diferentes familias franquistas³⁵. La coexistencia del Mutualismo Laboral con el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez reflejó también el equilibrio político entre éstas impuesto por Franco, como más tarde se argumentará.

Estas características institucionales del régimen franquista determinaron que los falangistas que ocuparon puestos de responsabilidad dentro del partido único, y en los sucesivos gobiernos franquistas, no entraran en contradicción con los intereses políticos de Franco. De hecho, los Veintiséis puntos del manifiesto fundacional de Falange Española nunca se convirtieron en la base programática del régimen, ni aparecieron en sus normas constitucionales³⁶. Es cierto que durante los primeros años del

durante los últimos años del régimen, Girón, como Jefe de la Asociación Nacional de Excombatientes, se opuso a la política aperturista de los gobiernos de Arias Navarro, así como a cualquier forma de sucesión del Jefe del Estado que implicase la desaparición del franquismo como sistema político. Sus memorias, escritas en 1990, están dedicadas a Franco.

³⁵ Los falangistas controlaron siempre los ministerios sociales (Trabajo, Movimiento y durante la primera etapa del régimen el de Vivienda). Los ministerios económicos (Hacienda, Industria, Comercio y la Subsecretaría de Planificación) estuvieron dominados desde 1957 por los tecnócratas del Opus Dei. Por su parte, los católicos se hicieron cargo normalmente de los ministerios de Exteriores y Educación, mientras que los militares ocuparon los departamentos militares.

³⁶ Falange Española y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista se convirtieron en partido único en noviembre de 1934. El nuevo partido surgió de la fusión de dos grupos políticos. Falange Española (FE) fue fundada en 1933 por José Antonio Primo de Rivera. Por su parte las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (JONS) fueron fundadas en 1931, y fueron la primera organización política que en España lució oficialmente la etiqueta nacional – sindicalista. Payne (1997) argumenta que el pensamiento político de Falange era menos fascista que el de las JONS, y que podía ser considerado más representativo de un partido católico de extrema derecha, corporativo y autoritario. FE y de las JONS representó la versión española del fascismo pero con una mezcla de elementos

nuevo régimen político, Falange tuvo una fuerte presencia en el aparato del Estado, en el gobierno y en la vida social. La primera Ley Fundamental del régimen – el Fuero del Trabajo, de 9 de marzo de 1938 -, definió a España como un Estado nacional - sindicalista, el ideal de Falange. Los símbolos falangistas fueron incorporados como símbolos del Estado, y organismos falangistas, como la Sección femenina o el Sindicato Español Universitario (SEU) se convirtieron en instituciones oficiales. Además, Falange recibió el control de la Organización Sindical, y de la prensa, radio y propaganda oficial. Sin embargo, el papel real de la Falange durante la primera etapa del régimen franquista no fue el de ser la base única del poder, sino que más bien resultó ser un instrumento del Franco para realizar las funciones de encuadramiento y control social de la clase trabajadora tras el final de la Guerra Civil. La retórica populista de Falange servía muy bien a esos objetivos. Su presencia al frente de los Ministerios de carácter social es una buena muestra también de la función social que Falange asumió.

La subordinación de Falange al proyecto político de Franco se produjo tanto en el partido como en el gobierno. El Decreto que en 1937 unificó Falange Española y de las JONS con el grupo carlista Comunión Tradicionalista, y lo convirtió en el partido único del régimen bajo el nombre de Falange Española Tradicionalista (FET) y de las JONS, supuso la pérdida definitiva del protagonismo político de Falange. Por un lado, porque Franco mantuvo en su poder la designación de la mayoría de los

tradicionales. Por ejemplo, el acuerdo de unificación entre Falange Española y de las JONS especificaba que el partido debía adoptar una línea económica revolucionaria, pero simultáneamente el manifiesto fundacional declaraba el respeto a la propiedad privada. Igualmente, el nuevo partido aceptaba la tradición católica. Sirva como muestra de ello que en 1940 un camisa vieja representativo, José Luis de Arrese, que posteriormente se convertiría en Secretario General del Movimiento durante la primera mitad de la década de los cuarenta, declaraba: “España, y óiganlo bien claro algunos que visten la camisa azul, pero tapando la camisa roja, España no será nada si no es católica ...Los que hablan de la España neutra, de la Patria sobre todo, de la Iglesia sin clero, no son falangistas ni saben lo que se dicen” (Payne, op.cit.:540-541).

miembros de los órganos directivos del nuevo partido³⁷. Por otro, porque en el nuevo partido se integraron aquellas otras fuerzas políticas que también habían apoyado el alzamiento nacional, fundamentalmente monárquicos, católicos y militares, lo que difuminó los aspectos más progresistas que en comparación con estos grupos tenía el pensamiento falangista³⁸. De hecho, aunque los Veintiséis puntos fundacionales de Falange Española fueron reconocidos como el programa del partido, no se recogieron en sus Estatutos, aprobados el 31 de julio de 1939.

En el ámbito gubernamental, la relegación de Falange de las carteras ministeriales que suponían el poder real dentro del Ejecutivo (es decir, aquellas que marcaban las líneas de la política económica o presupuestaria), supuso que Falange no tuviese la oportunidad de articular el nuevo Estado de acuerdo únicamente a

³⁷ Franco fue declarado Jefe del nuevo partido. Los órganos directivos del partido eran una Junta Política, y el Consejo Nacional. La función de la Junta Política era asesorar a Franco, mientras que el Consejo Nacional funcionó en la práctica hasta la creación de las Cortes en 1942 como un órgano de asistencia en el proceso legislativo. La Junta Política estaba compuesta de 20 miembros, diez de los cuales eran designados por Franco y los otros diez por el Consejo Nacional. A su vez, los miembros del Consejo Nacional eran elegidos por Franco. El control por parte de Franco del nuevo partido supuso el ostracismo de aquellos sectores que dentro de FE y de las JONS se encontraban más alejados de sus principios políticos. Payne (1965) ha afirmado que desde el encarcelamiento de José Antonio, dentro de FE y de las JONS convivían tendencias ideológicas diferentes. El conflicto fundamental dentro de Falange se producía entre un sector partidario de una mayor intervención estatal en el ámbito económico, y otra facción, de carácter conservador y con una fuerte influencia de la doctrina social católica. Este último grupo fue el que asumió responsabilidades políticas dentro del nuevo partido, ya que su ideología era la que se acomodaba al carácter del nuevo Estado que Franco quería implantar. Para una revisión de la persecución política que se produjo contra el sector más progresista de los falangistas véanse los trabajos de Payne (op. cit) y Rodríguez (2000).

³⁸ Una buena muestra de ello fue la aprobación en el Consejo Nacional de FET y de las JONS de un proyecto de Fuero de Trabajo de carácter conservador y basado en un paternalismo capitalista, frente al proyecto elaborado por los falangistas. El proyecto falangista era de carácter más radical, y defendía el control sindical de toda la economía nacional. Para una descripción más detallada del proceso de elaboración del Fuero del Trabajo véase Payne (1987).

sus principios ideológicos. La pérdida de protagonismo del proyecto político falangista no sólo fue causada por esta posición de debilidad dentro de la jerarquía ministerial. También fue provocada por la moderación y el gradualismo que imponía a los representantes de cada una de las familias el hecho de tener que compartir el poder con las otras, para de esta forma garantizar su propia supervivencia política. De Miguel (1975:51) afirma en este sentido: “Cada ministro procuraba recortar las aristas ideológicas que les distinguían de los demás para mantenerse en el tronco común del movimiento”.

El respeto al catolicismo se constituyó desde la fundación de FET y de las JONS en uno de los principios rectores fundamentales del nuevo Estado. Tal y como se ha anticipado anteriormente, en el ámbito de la política de pensiones de jubilación ello se reflejó en la aceptación de los principios fundamentales de la doctrina social católica³⁹. La filosofía que presidía la doctrina social católica se basaba en la idea de justicia social. La idea de justicia social partía del rechazo a la noción liberal del trabajo como mercancía, y defendía el reconocimiento a la dignidad personal de los trabajadores⁴⁰. Este reconocimiento exigía un salario justo, y disponer de unas rentas cuando el trabajador no pudiera asegurarse su supervivencia con su trabajo, por ejemplo debido a su edad o a una enfermedad⁴¹. A través de estos medios, la sociedad se aseguraba su estabilidad y buen

³⁹ La doctrina social católica fue recogida en las Encíclicas Papales *Rerum Novarum* (1881) y *Quadragesimo Anno* (1931). Esta doctrina surgió fundamentalmente como respuesta a la destrucción del orden social tradicional que el desarrollo del capitalismo estaba creando, fomentando el conflicto de clase y la desaparición de las diferencias de estatus.

⁴⁰ El Fuero del Trabajo decía en su capítulo I: “Por ser esencialmente personal y humano, el trabajo no puede reducirse a un concepto material de mercancía, ni ser objeto de transacción incompatible con la dignidad personal de quien lo preste” (Instituto de Estudios Políticos, 1956: 42).

⁴¹ La idea de salario justo se recoge en el capítulo III del Fuero del Trabajo: “La retribución del trabajador será, como mínimo, suficiente para proporcionar al trabajador y su familia una vida moral y digna” (Instituto de Estudios Políticos, 1956:44).

funcionamiento, permitiendo a los trabajadores el cumplimiento de su función social, que era sostener a su familia y acrecentar el bien común a través de su trabajo, y recompensándolos por ello al llegar a la vejez⁴². La implantación del seguro de vejez nació pues muy vinculado con la idea de justicia social. De hecho, en el capítulo X del Fuero del Trabajo, dedicado a La Previsión, se decía: “De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente” (Instituto de Estudios Políticos, 1956:49).

La aplicación de la idea de justicia social en el ámbito de la protección a los trabajadores de edad más avanzada adquirió un carácter paternalista, caritativo y asistencial. Este carácter se reflejó en las bajas y uniformes cuantías del seguro de vejez, así como en la concesión de éste sólo a los trabajadores económicamente débiles. El seguro de vejez reconocía así el derecho a la dignidad personal de los trabajadores, cuando éstos no tuviesen rentas para asegurarse su subsistencia al dejar el mercado de trabajo, pero este derecho se resumía en la cobertura de las necesidades mínimas vitales: “Por esta razón nosotros atendimos desde el primer momento a la dignificación del ser

⁴² Entre las orientaciones ideológicas del franquismo en su etapa fundacional destaca esta visión organicista de la sociedad, concebida como un organismo compuesto por otros organismos jerárquicamente articulados, entre los que se encuentran el Estado, la familia, o las corporaciones. Cada una de estas entidades tiene asignada una función, cuyo cumplimiento es imprescindible para el buen funcionamiento del conjunto. Esta visión es propia de la doctrina social católica, tal y como el Papa Pío XI puso de manifiesto en su Encíclica *Domini Redemptoris*: “La justicia social exige a cada uno de los ciudadanos lo que es necesario para el bien común. Como en la armonía de un cuerpo vivo no se pueden satisfacer bien las necesidades de todo el ser sin proveer a cada uno de los miembros de lo que es necesario para el desempeño de sus funciones, del mismo modo no se puede satisfacer el buen estado de toda la sociedad en lo que toca a su organización y equilibrio, si no se le proporciona a cada uno de los miembros, es decir, a los hombres dotados de dignidad de persona, todo lo que les sea necesario para el desempeño de su función social” (Azpiazu, 1939:14). El principio de subsidiariedad del Estado, y la defensa del corporativismo como modelo de organización social también se inspiran en esta concepción organicista de la sociedad, como posteriormente se argumentará.

humano, sujeto de la legislación laboral que emprendíamos. Nosotros entendimos que el trabajo humano no es sólo una actividad que se mida en kilogramos o en caballos, y por lo tanto, entendimos que no es un esfuerzo que se hace solamente para subsistir mejor o peor como una bestia. Y sobre todo, entendimos que si los hombres no son iguales a la hora de mandar, deben ser iguales, rigurosamente iguales a la hora de comer, a la hora de estar enfermos, a la hora de saber, a la hora de cobijarse. Cuanto más elevado sea el mínimo legal de esa igualdad, más perfecta y más cristiana será una sociedad” (Girón de Velasco, 1951:11-12)⁴³.

La forma paternalista y asistencial del seguro de vejez también vino influida por la adopción por parte de las élites franquistas del principio de subsidiariedad, otro de los componentes ideológicos fundamentales de la doctrina social católica. El principio de subsidiariedad sostenía que el Estado había de mantener un papel secundario en la regulación de las relaciones económicas y sociales, dejando el papel preponderante a la familia y a las instituciones sociales tradicionales, como los gremios o las corporaciones. Sólo cuándo éstas fallaban, el Estado tenía que intervenir para asegurar el mínimo vital de subsistencia que exigía la idea de justicia social. El Estado era pues subsidiario de esas instituciones sociales. Su función fundamental no era suplirlas, sino regular y preservar la capacidad de esas instituciones para cumplir con labor que tenían que desempeñar de protección a sus miembros. Hablando en concreto de la preocupación del Fuero del Trabajo por garantizar el derecho de todo hombre a trabajar, Azpiazu defendía el respeto al principio de subsidiariedad por parte del Fuero: “Cierto que los Poderes públicos tienen la misión

⁴³ La idea de justicia social resumida en la cobertura de las necesidades vitales mínimas también se puso de manifiesto en el Preámbulo del Fuero del Trabajo: “Renovando la tradición católica de justicia social y alto sentido humano que informó nuestra legislación del Imperio, el Estado Nacional emprende la tarea de realizar la Revolución que España tiene pendiente, y que ha de devolver a los españoles, de una vez para siempre, la Patria, el *Pan* y la *Justicia*” (Instituto de Estudios Políticos, 1956:40).

de prevenir por todos los medios a su alcance el paro forzoso y sus consecuencias. (Pero) no se puede decir que ésta es la misión primordial del Estado. Porque, propiamente hablando” ni es misión del Estado, ni menos primordial. Es misión de la sociedad, la cual debe de tal modo organizarse, que no haya en su seno hombres que padezcan necesidad pudiendo y debiendo trabajar, y sólo *subsidiariamente* por incumplimiento de las finalidades de la sociedad, debe el Estado intervenir en ello. La misión primordial del Estado es ser gerente del bien común y custodio de lo justo. Y cuantos medios al bien común conduzcan ha de ponerlos como pueda, pero dejando a la sociedad el cumplimiento de sus deberes y urgiéndolos cuando no se cumplan” (Azpiazu, 1939:39).

El principio de subsidiariedad se tradujo en tres aspectos fundamentales de la estructura institucional del seguro de vejez. Por un lado, el seguro concedía pensiones sólo a aquellos trabajadores industriales económicamente débiles, y que demostraran carencia de recursos económicos para vivir. Es decir, protegía sólo a aquellas personas que al abandonar el mercado de trabajo a causa de su edad no eran capaces de procurarse su seguridad económica por ellos mismos, su familia u otros canales tradicionales. De hecho, el seguro de vejez se concibió como un salario indirecto para complementar el salario de la familia: “Hay regímenes que parten de la doble base de que el anciano se retira efectivamente de la vida de trabajo activa, y de que la pensión es el único o fundamental ingreso con que cuenta para atender a su subsistencia ... En otros ordenamientos, en cambio, si se mira la cuantía de las prestaciones, se aprecia claramente que descansan sobre el razonamiento de que la pensión de vejez no es sino un complemento de las rentas que el viejo obtiene de otras fuentes, o que el viejo va a ser sostenido por otras personas, probablemente por sus familiares, a los que la pensión que aquél reciba va a servir de ayuda. En tales regímenes, entre los que había que colocar el español general anterior a la Ley de Seguridad Social de 1966, el régimen de vejez ocupa una posición marginal” (Alonso Olea,

1974:260-261)⁴⁴

Las uniformes y bajas pensiones del seguro de vejez también fueron consecuencia de la creencia de las élites políticas en la función subsidiaria del Estado dentro de la protección social. Puesto que la provisión de bienestar no era su misión fundamental, sino tarea de la familia y de otras instituciones sociales, el sistema de seguros sociales debía limitarse a cubrir las necesidades básicas de aquellas personas sin recursos, concediendo rentas de carácter bajo y uniforme⁴⁵. Por último, la adopción del principio de subsidiariedad se reflejó en la escasa participación del Estado en la financiación del Seguro de Vejez. Aunque en el diseño del Seguro de vejez se establecía la financiación del Estado, en la práctica las cuotas patronales constituyeron el recurso financiero fundamental del seguro. Mientras que en 1940 la aportación del Estado fue de 20 millones de pesetas, lo que significó el 15% del total de los

⁴⁴ Durante todo el franquismo la familia en su conjunto fue considerada la institución social básica. Dentro de ella se concebía que existía una división sexual del trabajo, según la cual era responsabilidad del hombre proveer los medios económicos para la subsistencia de todos los miembros de la familia, y función de la mujer el cuidado y la atención de éstos. Por ello, las prestaciones de los seguros, y posteriormente las de la seguridad social, en cuanto rentas vinculadas al trabajo (recuérdese la exigencia del período de carencia en el Subsidio de Vejez), iban dirigidas a toda la familia. El objetivo era reproducir esa pauta de división del trabajo, y proveer a la familia de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones de bienestar: "Hemos considerado al hombre como funcionando dentro de la familia, y por lo tanto para nosotros la unidad, sujeto de toda la política social del Régimen, ha sido la familia. Para nosotros el hombre no es un ser aislado. Es siempre un eje y función de otros seres. Esos otros seres son su mujer, son sus hijos, son, en suma, su familia, es el hogar..Para la unidad familia están hechos por Franco los Seguros Sociales. La familia participa por primera vez de cuanto acontece como deber y como derecho al hombre, y cuando el hombre trabaja sabe que no solamente él sino los suyos quedan a cubierto de cuantas adversidades en su trabajo evita" (Girón de Velasco, 1951:16). El establecimiento de prestaciones en 1955 para las viudas ancianas y sin recursos de los pensionistas del SOVI respondió a esta concepción de la familia como unidad central básica de la política social franquista.

⁴⁵ Hay que tener en cuenta que el objetivo del seguro de vejez era proveer a los trabajadores asalariados que no tuviesen rentas un mínimo de subsistencia, igual para todos ellos.

recursos, esta proporción había descendido al 4% en 1950, y en 1960 sólo era ya del 1% (Rull Sabater, 1971:95). De hecho, el seguro de vejez franquista supuso una situación de regresividad en la aportación estatal importante, puesto que el peso relativo de los recursos estatales en la financiación del Retiro Obrero era mayor: un 25%.

La financiación del seguro de vejez por parte inicialmente de los empresarios (hasta 1948 no se estableció la participación de los trabajadores), respondió, por tanto, a la visión subsidiaria del Estado que tenían las élites políticas, pero también reflejó el modelo corporativo de organización social imperante en la doctrina social católica. Para la Iglesia católica, el corporativismo constituyó la respuesta natural a la fragmentación social causada por el desarrollo del liberalismo, y al conflicto de clases creado por el marxismo. Nació de la tradición gremial que había regulado la vida social y económica en la ciudad medieval. Aunque estos gremios habían desaparecido durante los siglos dieciocho y diecinueve, la doctrina social católica incorporó sus principios de funcionamiento en la ideología corporativa. Esta ideología defendía la organización de las relaciones económicas y sociales a través de grupos ocupacionales, basados en la fraternidad entre empresarios y trabajadores, y respetuosos con las diferencias de estatus creadas por el orden natural. El corporativismo representaba, por tanto, una alternativa, de carácter conservador, tanto al modelo socialista de lucha entre clases, como a la amenaza que representaba para el orden social tradicional el desarrollo industrial capitalista, y su defensa de la libertad individual como origen del progreso material⁴⁶.

⁴⁶ En su época fundacional el franquismo también reclamó su carácter de tercera vía entre el capitalismo y el socialismo. De hecho, en el Preámbulo del Fuero del Trabajo se decía que el Estado nacional representaba una reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista. Sin embargo, en la práctica el Estado franquista defendió los intereses de la burguesía capitalista. El mismo Fuero ya reconocía la propiedad privada como derecho natural de la persona, y fundamento de la justicia y el desarrollo económico. Tal y como se argumentará posteriormente, la política de pensiones de jubilación durante el

La creencia católica de la posibilidad de organizar relaciones armoniosas entre las clases sociales era compartida por las élites franquistas. De hecho, la supresión de los sindicatos de clase, y la organización de la producción en sindicatos verticales, que agrupaban a empresarios y trabajadores de una misma rama de actividad, encarnaba la defensa de este orden social. Su defensa de las relaciones económicas y sociales como una comunidad de producción, en la que la burguesía y los trabajadores tenían derechos y obligaciones recíprocas, de acuerdo a su estatus, respondió también a esta visión armónica de las relaciones entre clases, tal y como estableció el Fuero del Trabajo en su capítulo III: “El Estado fijará bases para la regulación del trabajo, con sujeción a las cuales se establecerán las relaciones entre los trabajadores y las empresas. El contenido primordial de dichas relaciones será, tanto la prestación del trabajo y su remuneración, como el recíproco deber de lealtad, la asistencia y protección en los empresarios, y la fidelidad y subordinación en el personal (Instituto de Estudios Políticos, 1956:45)⁴⁷. La financiación del seguro de vejez por parte de los empresarios respondió, por tanto, a esta visión paternalista de las obligaciones del empresario con sus trabajadores. Las obligaciones del trabajador eran por su parte la disciplina a la autoridad establecida, y el respeto a las diferencias de estatus existentes entre los diferentes grupos sociales. De hecho, tal y como más tarde se comentará, la protección social en el ámbito de la vejez fue concebida como un mecanismo de cooptación y de integración de la clase trabajadora en el nuevo Estado, que sustituyera a los derechos y libertades políticas.

franquismo, y en concreto durante el período histórico tratado en este apartado, fue subsidiaria de los intereses de las clases dominantes.

⁴⁷ El reconocimiento de obligaciones recíprocas entre trabajadores y empresarios responde también a la visión organicista de la sociedad que tenía el franquismo. Ambas clases tenían funciones sociales diferentes que desempeñar, con el objetivo de promover el bien común.

Por su parte, el respeto del catolicismo al orden social tradicional, construido sobre la pertenencia de los individuos a diferentes grupos, y con un estatus establecido en una jerarquía social, encontró su aplicación práctica en el principio distributivo que guió el desarrollo del Mutualismo Laboral. El sistema del Mutualismo se basó en la reproducción de las diferencias de ingresos, y, por tanto, de oportunidades de vida, que el mercado de trabajo creaba. El Mutualismo Laboral representó en definitiva la traducción en el ámbito de la protección social de la doctrina corporativista, tal y como se comentará en el siguiente apartado, así como el respeto al principio de subsidiariedad propio de la doctrina social católica. Satisfizo plenamente también el modelo falangista de organización nacional sindicalista del Estado, convirtiéndose en un instrumento fundamental de encuadramiento y control social de los trabajadores, las funciones que Franco encomendó a Falange. Las razones que impulsaron pues el desarrollo del Mutualismo laboral no fueron un cambio en las concepciones de las élites políticas, sino los incentivos que generaron unas nuevas condiciones económicas y sociales en el marco de la estructura institucional del franquismo.

3.5.2. El desarrollo del sistema de pensiones del Mutualismo Laboral

Hacia finales de la década de los cuarenta se produjo la reforma fundamental en materia de pensiones dentro de la primera etapa del régimen franquista, la creación del Mutualismo Laboral, y por lo tanto, la división del sistema franquista de pensiones de jubilación en dos subsistemas paralelos, el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez y el Mutualismo laboral. El Mutualismo Laboral significó la superación del carácter asistencial que hasta entonces había tenido la protección en materia de jubilación⁴⁸. Con el

⁴⁸ Las pensiones de jubilación del Mutualismo Laboral fueron las primeras pensiones que propiamente pueden recibir ese nombre, puesto que tal y como se

nombre de Mutualismo Laboral se designó al sistema de previsión social obligatorio que comenzó a desarrollarse en España desde mediados de los años cuarenta para proporcionar, básicamente, pensiones y subsidios sobre la base de Mutualidades por ramas de industria o de servicios. Las prestaciones económicas que otorgaba eran de jubilación, invalidez, incapacidad permanente parcial, larga enfermedad, viudedad, orfandad, favor de familiares, defunción, nupcialidad y natalidad. De esta manera, su acción protectora resultaba muy amplia, con una tendencia a proteger la totalidad de los riesgos ante los que podía verse el trabajador.

En un principio no se habló siquiera de Mutualismo Laboral, sino de cada una de las distintas Mutualidades y Montepíos que a partir del año 1946 fueron estableciéndose en las Reglamentaciones de trabajo, con el fin de otorgar prestaciones económicas a los trabajadores de cada una de esas ramas o sectores laborales⁴⁹. Pero fue en 1954 cuando el Mutualismo Laboral fue establecido como un sistema de previsión obligatorio y nacional⁵⁰. En ese mismo año se aprobó el Reglamento General del Mutualismo Laboral, constituyendo en realidad un estatuto general, que unificaba aspectos básicos de la gestión, prestaciones, régimen económico, o gobierno de las entidades⁵¹. A la vez cada una de las Mutualidades tenía sus estatutos respectivos, en los que se determinaba las empresas y trabajadores que obligatoriamente debían encuadrarse en la mutualidad, la cuantía de la cuota de empresa y trabajador, y las prestaciones y cuantía que se

argumentará más tarde, establecieron como requisito imprescindible para tener derecho a ellas el cese de la actividad laboral. De hecho, la denominación que recibieron en el Reglamento General del Mutualismo Laboral fue esa misma, frente al calificativo de pensiones de vejez que pervivió en el seguro gestionado por el Instituto Nacional de Previsión, y posteriormente en el sistema de Seguridad Social hasta la reforma de 1972.

⁴⁹ En ese mismo año se creó el Servicio de Mutualidades y Montepíos Laborales del Ministerio de Trabajo, con el objetivo de unificar, tutelar y coordinar la acción de las diversas mutualidades que se iban constituyendo, de acuerdo a las directrices previstas en las Reglamentaciones de trabajo.

⁵⁰ Decreto de 10 de agosto de 1954.

⁵¹ Orden de 10 de septiembre de 1954.

otorgaban. Orgánicamente, el sistema del Mutualismo Laboral dependía del Ministerio de Trabajo, que era quien dictaba las normas por las que éste se guiaba. Además, la jefatura del Servicio de Montepíos y Mutualidades Laborales quedaba bajo la inmediata disciplina del Ministerio, puesto que el jefe del Servicio era el Director General de Previsión.

Las características fundamentales de la protección que otorgaba el Mutualismo Laboral en el ámbito de la vejez eran:

1. Constituía un sistema obligatorio, lo que determinaba la obligatoriedad de incorporación y cotización para las personas comprendidas en su campo de aplicación (frente a la voluntariedad de las Mutualidades y Montepíos libres de previsión social⁵²). En el preámbulo del Reglamento General de este sistema se dejaba claro tal carácter: "el Mutualismo Laboral es un sistema de previsión social obligatorio...creado para prestar un servicio de carácter público". Tal carácter de obligatoriedad hacía del Mutualismo Laboral un sistema de protección paralelo al seguro estatal establecido en materia de vejez: (las Mutualidades) nacen con un carácter particularista...eran sobre todo Cajas de Empresa que, por lo tanto, cabían perfectamente en el ámbito a ellas asignado – concretamente al amparo de la Ley del 41, sobre Mutualidades de Previsión Social, de carácter privado en muchas ocasiones-. La cosa cambia cuando se organiza un auténtico sistema de previsión obligatoria y nacional. La progresiva ampliación de su ámbito de vigencia ha convertido al Mutualismo en un sistema paralelo, sin relación de carácter jerárquico, respecto al régimen de los Seguros Sociales generales administrado por el Instituto Nacional de Previsión" (Meilán, 1963:90).

2. El campo de aplicación del Mutualismo Laboral era el conjunto de trabajadores por cuenta ajena en aquellas actividades

⁵² La Ley de 6 de diciembre de 1941 permitió la constitución de asociaciones de previsión social (llamadas Mutualidades o Montepíos), financiadas mediante aportaciones directas de las personas asociadas. La diferencia fundamental con las Mutualidades que luego fueron siendo creadas en las diferentes Reglamentaciones de trabajo era que las contempladas en la Ley de 1941 tenían carácter voluntario.

para las cuales las Reglamentaciones de trabajo hubieran establecido una entidad de previsión social⁵³. No se establecía ningún tope de rentas para la afiliación a cada una de las Mutualidades laborales. Sin embargo, su concepción del trabajador por cuenta ajena rebasaba el concepto estricto de asalariado que todavía prevalecía en el SOVI, para incluir también dentro de él a los directores, gerentes, y demás altos cargos de empresas y a los socios de cooperativas. En 1960 se incluyó a los trabajadores autónomos dentro del Mutualismo Laboral, superándose entonces la limitación del campo de aplicación a los trabajadores por cuenta ajena que todavía prevalecía en el seguro estatal de vejez, y, por tanto, su concepción de protección *obrero*. De esta forma, la incorporación de los trabajadores independientes al sistema de pensiones de jubilación se produjo en España a través del Mutualismo Laboral, y no a través de la vía del seguro de vejez.

3. Las condiciones para la obtención de la pensión de jubilación eran fundamentalmente tres. Primera, la edad, ya que se requería haber cumplido sesenta años para tener derecho a la prestación. Este requisito iba unido al cese de la actividad laboral, puesto que sólo se tenía derecho a la pensión a partir de esa edad siempre y cuando la persona beneficiaria dejara de trabajar. Segunda, un período mínimo de cotización, establecido entre ciento ochenta días y setecientos días, según el tiempo transcurrido entre la fecha inicial de cotización y la retirada del mercado de trabajo. Y finalmente, se exigía tener diez años de antigüedad laboral en empresas encuadradas dentro del Mutualismo laboral. Un trabajador que cumpliera estos requisitos,

⁵³ En 1961, las Mutualidades establecidas eran: Aceite; Actividades diversas; Agua, gas y electricidad; Ahorro y Previsión; Alimentación; Artes Gráficas; Artistas; Banca; Carbón; Cemento; Comercio; Tocado; Construcción; Extractiva; Harinera; Hostelería; Madera; Minas metálicas; Minas Plomo; Las Palmas; Panadería; Papelera; Periodistas; Piel; Porteros fincas urbanas; Químicas; Tenerife; Seguro Obligatorio de Enfermedad; Seguros; Siderometalúrgica; Textil; Transportes; Vidrio y cerámica; y Vinícolas.

y a la vez demostrase insuficiencia de recursos, podía obtener una doble pensión, la del SOVI y la del Mutualismo Laboral.

4. La cuantía de la pensión de jubilación era un porcentaje, variable para cada Mutualidad y dentro de cada una de éstas determinado según la edad de jubilación, del denominado salario regulador, establecido de acuerdo a las cotizaciones del trabajador⁵⁴. Esta forma de cálculo de la cuantía de la pensión tenía como consecuencia el establecimiento de diferencias en la protección a través de dos vías: primera, las rentas salariales de los trabajadores, y segunda, la rama de actividad laboral en la que se encuadraba ésta⁵⁵. De acuerdo con los datos que proporciona Gala Vallejo (1961b:242), en 1961 a la edad de jubilación de 65 años la pensión oscilaba entre el 65% y el 80% del salario regulador según la Mutualidad de que se tratase, situándose la media en el 70% del salario regulador. Esta pensión de jubilación así determinada se incrementaba en un 10% de su importe por la esposa y cada uno de los hijos del mutualista, cuando éstos no fueran trabajadores por cuenta ajena, ni pensionistas de una Mutualidad Laboral. Es decir, la prestación de jubilación tenía carácter familiar.

5. Los recursos financieros de cada una de las Mutualidades laborales estaban constituidos por las cotizaciones de empresas y trabajadores. Estas cotizaciones se establecían sobre la base del salario de los trabajadores, dejando fuera siempre la parte de la retribución que excediera de 7.000 pesetas mensuales. A este salario base se le aplicaba un tipo de cotización que variaba entre el 8% y el 11% según la Mutualidad de que se tratase.

⁵⁴ Este salario regulador era el cociente que resultaba de dividir por veintiocho la suma de las retribuciones que hubiesen servido de base para la cotización del mutualista en un período de veinticuatro meses, elegidos por el trabajador dentro de los siete años anteriores a la fecha de solicitud de la pensión. Las retribuciones sobre las cuales cotizaban los trabajadores se correspondían con las retribuciones salariales realmente percibidas. Se establecía un tope de cotización, fijado en 7.000 pesetas al mes.

⁵⁵ Hay que recordar que hasta 1958 las remuneraciones salariales estaban sometidas a un rígido control, ya que era el gobierno quien fijaba los salarios. A partir de entonces, la intervención de la Administración siguió existiendo con el establecimiento en 1963 del salario mínimo interprofesional.

El objetivo que persiguió el Mutualismo Laboral fue el de mejorar la protección a los trabajadores de la industria y los servicios (Gala Vallejo, 1961a). Hay que tener en cuenta en este sentido que en el marco de la mejora del nivel de renta de los trabajadores que se produjo desde finales de la década de los cuarenta, la protección que otorgaba el seguro de vejez era insuficiente. En primer lugar, porque sólo cubría a una parte de la población asalariada (aquella que no superara el tope de afiliación establecido). En segundo lugar, porque concedía una pensión fija de escasa cuantía. Sin embargo, los líderes políticos franquistas optaron por crear el Mutualismo Laboral (en vez de por reformar el seguro de vejez, ampliándolo a toda la población asalariada y suprimiendo su carácter asistencial), porque ese sistema encajaba mejor con las funciones que en su opinión debía cumplir el sistema de protección social.

En este sentido, el Mutualismo laboral significó una forma alternativa de diseñar un sistema de pensiones respetuoso con el principio de subsidiariedad. Constituyó también la institucionalización del principio corporativo de organización social en el ámbito de las pensiones, de igual manera que el sindicato vertical lo había hecho en el ámbito de la regulación económica y laboral. Este principio, compartido por falangistas y católicos, no se había traducido en el seguro de vejez (como ya se ha comentado anteriormente), aunque ya se recogía en el capítulo XIII del Fuero del Trabajo como una de las líneas rectoras de la política económica y social: “El Sindicato Vertical es una Corporación de derecho público que se constituye por la integración en un organismo unitario de todos los elementos que consagran sus actividades al cumplimiento del proceso económico, dentro de un determinado servicio o rama de la producción, ordenado jerárquicamente bajo la dirección del Estado...El Sindicato vertical es instrumento al servicio del Estado, a través del cual realizará principalmente su política económica. Al Sindicato corresponde conocer los problemas de la producción y proponer sus soluciones, subordinándolas al interés nacional... El Sindicato vertical podrá iniciar, mantener o fiscalizar

organismos de investigación, educación moral, física y profesional, previsión, auxilio y las de carácter social que interesen a los elementos de la producción” (Instituto de Estudios Políticos, 1956:51-52). Tal y como se argumentará más tarde, la recuperación del crecimiento económico desde inicios de la década de los cincuenta, y la estructura institucional del franquismo, incentivaron que las élites políticas trasladaran estos principios ideológicos al ámbito de las pensiones de jubilación.

Las mutualidades laborales encarnaron la integración de empresarios y trabajadores de la misma rama de actividad económica en organizaciones encargadas de procurar pensiones, financiadas a través del esfuerzo conjunto de ambas clases sociales⁵⁶. Representaron el rechazo del régimen franquista a una sociedad dividida a lo largo de líneas horizontales, utilizando el ámbito de la protección social para construir una sociedad articulada en grupos ocupacionales, y no en clases sociales⁵⁷. Así lo reconocía el Ministro de Trabajo José Antonio Girón de Velasco, en su discurso de apertura del primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en 1951: “(las Mutualidades) constituyen una de las manifestaciones más evidentes del espíritu de colaboración entre trabajadores y empresarios que caracteriza a la obra social del Régimen. En ningún otro aspecto de las relaciones sociales entre Empresas y Trabajadores se acusa con tanto vigor y con tanto éxito para la paz social el sentido de unidad de las clases productoras. Y si en el campo laboral puro existen todavía motivos de pugna, de fricción

⁵⁶ La unión de empresarios y trabajadores de la misma rama de actividad económica en su respectiva Mutualidad laboral no sólo se reflejó en la responsabilidad compartida que tenían ambos de financiación de las pensiones, sino también en la participación conjunta en los órganos de gestión. En las Asambleas o Juntas Rectoras de cada una de estas Mutualidades figuraban representantes de los empresarios y trabajadores, que eran los mismos que en cada uno de los sindicatos verticales establecidos.

⁵⁷ Aunque las mutualidades laborales no son una forma de organización de los intereses sociales exclusiva de las dictaduras, son estos regímenes políticos los que las utilizan como forma de cooptación de las clases trabajadoras, eliminando, por tanto, su carácter representativo.

y de combate entre los elementos productores, los órganos rectores de los Montepíos son, en cambio, el primer campo de paz en que se encuentran sin recelo obreros y empresarios” (Girón de Velasco, 1951: 138-139).

El sistema del Mutualismo Laboral fortalecía también la lógica corporativista de organización social en cuanto que las pensiones que concedía reflejaban las diferencias de estatus entre los diferentes grupos sociales. Hay que tener en cuenta que estas pensiones eran de diferente cuantía según la actividad económica de los trabajadores, y según sus salarios. En este sentido, lo que es un hecho fundamental en la definición franquista de la política de pensiones de jubilación, no es sólo que articulara dos sistemas de protección paralelos para la concesión de las pensiones de jubilación, sino también, y fundamentalmente, que respondieran a objetivos de protección diferentes. El Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez tenía como objetivo proteger a los trabajadores mayores sin recursos, asegurándoles la concesión de una prestación económica mínima y uniforme que tenía claramente un carácter asistencial. De esta forma, constituía un instrumento de lucha contra la pobreza en una determinada fase del ciclo vital de los individuos, la vejez. Por el contrario, el principio distributivo que presidió la creación del Mutualismo Laboral fue el de mantenimiento de ingresos. Este sistema nació con el objetivo de asegurar una renta a los trabajadores una vez que por causa de la edad dejaran de trabajar, pero reproduciendo las diferencias de ingresos que existían entre diferentes grupos sociales, y perpetuándolas tras la retirada del mercado de trabajo.

Esta diferente lógica distributiva que guiaba a cada uno de los dos sistemas de pensiones de jubilación se reflejó en la estructura institucional de cada uno de ellos, y fundamentalmente en la definición de quién tenía derecho a las pensiones, y en qué cuantía. De esta forma, el Mutualismo Laboral amplió el derecho a una pensión de jubilación al conjunto de la población activa, protegiendo no sólo a los trabajadores asalariados, sino también a

los autónomos⁵⁸. Además, consideró como requisitos para acceder a la pensión, el hecho de no desempeñar ningún trabajo remunerado, y el historial laboral del trabajador (diez años de antigüedad laboral en empresas encuadradas en el Mutualismo), lo que vinculó la concesión de la pensión a su carácter de salario de retiro. Es decir, sólo se concedían a aquellos trabajadores ya retirados del mercado laboral y que demostraran su condición de trabajadores, asegurándoles un ingreso que reemplazaba a su remuneración de activo. Por este mismo carácter de reemplazo de los ingresos de activo que adquiría la pensión, el sistema del Mutualismo fijó la cuantía de las pensiones en un porcentaje del salario, reproduciendo las diferencias de ingresos que existían entre los trabajadores durante su vida laboral. Por último, hizo participar al trabajador en la financiación del sistema, pues de la misma manera que durante su vida activa éste había obtenido un salario a cambio de su trabajo, debía contribuir a la constitución de su salario de retiro.

El desarrollo del Mutualismo laboral reflejó también una forma alternativa de aplicación del principio de subsidiariedad de la acción del Estado, manifestada en la financiación exclusiva por parte de los empresarios y trabajadores. Si en el seguro de vejez el principio de subsidiariedad se había traducido en su carácter asistencial, en el Mutualismo lo hizo en la nula participación del Estado en su sostenimiento económico: “Por lo que se refiere a la intención del legislador, se trató de dar un ejemplo de libertad, sustrayendo a toda dictadura y a la burocracia del Estado una rama tan importante como la de la de la protección al trabajador en los siniestros de la invalidez, la enfermedad larga, la viudedad o la

⁵⁸ Los trabajadores agrícolas, los pescadores, y los trabajadores domésticos fueron protegidos por sus propias instituciones mutualistas de previsión social, al margen del sistema del Mutualismo laboral. Éstas fueron: la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria (1961), la Mutualidad Nacional de Previsión Social de los pescadores de bajura (1958), el Montepío Nacional del Servicio Doméstico (1959), y el Montepío Marítimo Nacional (1960). Sin embargo, la función que tenían las pensiones que otorgaban estas mutualidades, y sus características, eran las mismas que en el caso del Mutualismo laboral.

orfandad de los suyos, y su propia vejez” (Girón de Velasco, 1951:32). Hay que tener en cuenta que la lógica corporativa presente en el diseño de las pensiones del Mutualismo también encajaba con el principio de subsidiariedad⁵⁹. En la medida en que la cuantía de la pensión guardaba relación con el salario del trabajador, la provisión de bienestar por parte del Estado respetaba la estructura distributiva existente en unidades sociales de menor tamaño que éste, las mutualidades. Además, eran éstas las encargadas de regular la provisión de bienestar.

Tabla 3.2. Estructura institucional del gasto en pensiones y en prestaciones sociales según tipo, 1964 (%)

| Prestaciones | Total | INP | Mutualismo Laboral | Mutualidad Agraria |
|----------------------|-------|------|--------------------|--------------------|
| <i>Pensiones (1)</i> | 100 | 30,4 | 50,3 | 19,3 |
| <i>P. económicas</i> | 100 | 35,1 | 42,5 | 22,4 |
| <i>P. sanitarias</i> | 100 | 59,9 | 12,4 | 27,7 |
| <i>Otras</i> | 100 | 63,7 | 36,3 | - |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por González Catalá y Vicente Merino (1985:29, 36 y 43).

(1) El gasto en pensiones del Instituto Nacional de Previsión incluye el gasto del SOVI, el Seguro de Enfermedad, y el Subsidio Familiar. Excluye el gasto de los seguros de Desempleo y Accidentes de Trabajo. Por su parte, el gasto en pensiones del Mutualismo Laboral comprende el gasto en pensiones de jubilación, invalidez, larga enfermedad, viudedad, orfandad y favor de familiares.

Puesto que el diseño del Mutualismo Laboral encarnaba de manera perfecta las opciones ideológicas de las elites franquistas, se convirtió en el sistema fundamental de protección en el ámbito de las pensiones de jubilación:

“(Con anterioridad a la Ley de Bases de 1963) la reforma esencial en materia de pensiones de jubilación o vejez fue que el sistema de pensiones se había parcelado, o sea, que existía un sistema general de pensiones llamado SOVI, Seguro Obligatorio de Vejez e

⁵⁹ Esta relación ha sido puesta de manifiesto por van Kersbergen (1997).

*Invalidez, con prestaciones muy escasas, no digo que ínfimas, pero muy escasas, y un sistema denominado mutualidades laborales que daban prestaciones formalmente complementarias, pero que eran mucho más importantes en cuantía que las del SOVI*⁶⁰.

Sirva como muestra del protagonismo que adquirieron las mutualidades laborales, el hecho de que en 1964 su participación en el gasto total en pensiones ascendía a 50 pesetas de cada 100, tal y como se puede ver en la tabla 3.2.

El mayor gasto en pensiones del Mutualismo Laboral venía motivado por dos factores. Primero, porque extendía su acción protectora a sectores más amplios de la población asalariada de la industria y los servicios, incluyendo también a los trabajadores autónomos. Por el contrario, el seguro de vejez siguió limitado a los trabajadores por cuenta ajena que no superaban un determinado límite de ingresos⁶¹. De hecho, el crecimiento de las pensiones del Mutualismo Laboral fue muy rápido: mientras que en 1956 el número de pensiones era de 240.477, en 1966 había pasado a 702.999, con una tasa de incremento en el período del 92%⁶². Además, las pensiones que concedían las mutualidades laborales eran más altas. En 1963, el importe medio de la pensión del Mutualismo Laboral se situaba en 704 pesetas mensuales. Tomando como base el salario mensual medio en la industria y los servicios en 1963, 3.018 pesetas, puede decirse que la pensión media del Mutualismo Laboral representaba el 23% de este salario. Por el contrario la pensión concedida por el SOVI, 400 pesetas, apenas representaba el 13%⁶³.

⁶⁰ Entrevista realizada a Manuel Alonso Olea el día 16 de mayo de 2000.

⁶¹ Debido a la diferente fecha de implantación del Mutualismo Laboral y del SOVI, no resulta adecuado comparar tasas de cobertura de ambos sistemas, por la distorsión que introduciría la maduración demográfica del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.

⁶² Elaboración propia a partir de González Catalá y Vicente Merino, 1985:38).

⁶³ Elaboración propia de acuerdo a los datos sobre salarios ofrecidos por Carreras (1989:523). La cuantía del salario medio mensual en la industria y los servicios ha sido obtenida a partir de la retribución media por hora trabajada en

La recuperación de la economía española desde inicios de la década de los cincuenta favoreció el desarrollo del Mutualismo laboral. Hasta ese momento, las élites franquistas consideraron que reformas expansivas en el sistema de pensiones de jubilación perjudicarían los intereses de la clase empresarial, una de las categorías sociales fundamentales, junto con la Iglesia y el Ejército, sobre la que se sustentaba el nuevo Estado. Entendieron que no podían demandar un mayor esfuerzo económico por parte de los empresarios (principales responsables hasta 1947 de su financiación), porque ello supondría una reducción mayor de las rentas empresariales de la ya causada por la mala situación de la economía española tras la Guerra civil. Desde el final de ésta hasta inicios de los años 50 el panorama industrial estuvo dominado por una situación de estancamiento casi absoluto: entre 1941 y 1945, la tasa media anual acumulativa de crecimiento del índice de producción industrial fue sólo del 0,6%, elevándose hasta el 1,1% en la segunda mitad de la década (García Delgado y Jiménez, 1999:125-126).

Junto a ello, los responsables franquistas también entendieron que un aumento de las cotizaciones empresariales dañaría la política de autarquía económica, uno de cuyos objetivos fundamentales era aumentar la producción nacional. En este sentido hay que tener en cuenta que, aunque en el marco de la política autárquica un aumento de las cotizaciones no daba lugar automáticamente a un empeoramiento de los beneficios empresariales, los líderes políticos juzgaron que la elevación de precios causada por esta vía contribuiría a reforzar la espiral de inflación⁶⁴. El empeoramiento de las condiciones de vida dificultaría así el respaldo de la población al nuevo régimen político.

cada una de las ramas de la industria y los servicios, considerando una jornada laboral de 40 horas semanales.

⁶⁴ La política autárquica permitía repercutir sobre los precios el incremento de los costes de producción causado por la elevación de las cotizaciones.

Consideraciones de apoyo político fueron también tenidas en cuenta por los responsables franquistas para no emprender una reforma fiscal que mejorase la capacidad financiera del Estado. Entendieron que la realización de esta reforma perjudicaría los intereses de sus grupos de apoyo fundamentales, los sectores de clase alta. Esta débil política fiscal del nuevo régimen durante sus primeros años limitó, por tanto, la capacidad del Estado para apoyar económicamente reformas expansivas⁶⁵. El cambio de coyuntura económica a principios de los cincuenta fue interpretado por los líderes políticos como una posibilidad para contar con un mayor margen de maniobra. De 1950 a 1958, el índice de producción industrial se multiplicó por 1,9, en comparación con el 1,6 de Francia, y el 1,2 de Reino Unido y Bélgica (García Delgado y Jiménez, op.cit.:132). Las reformas expansivas que tuvieron lugar en el sistema de pensiones de jubilación durante esos años se reflejaron en la ampliación de la cobertura y las cuantías del SOVI (tal y como se puso de manifiesto en la tabla 3.1), y en el desarrollo del Mutualismo Laboral⁶⁶.

Sin embargo, los líderes políticos consideraron que la nueva situación económica podía ser aprovechada para mejorar las pensiones de jubilación, pero de manera progresiva, para no dañar así las rentas empresariales. Esta percepción se reflejó en el establecimiento de una pauta de cotización variable entre las distintas Mutualidades según su situación económica: "...la opción por el Mutualismo Laboral permitía pedir a cada sector lo que se estimase que realmente tenía capacidad de aportar, ventaja valiosa, ésta última, en una coyuntura económica difícil" (Ministerio de Trabajo, 1977). La dependencia de los intereses de sus grupos de

⁶⁵ Un buen indicador de ello es el descenso del porcentaje de la renta nacional obtenida en impuestos: del 18% de la República al 15% durante los primeros cinco años de posguerra (Payne, 1987:267).

⁶⁶ Aunque la constitución de Mutualidades por ramas de producción para otorgar beneficios sociales a sus trabajadores se generalizó a partir de 1946, no fue hasta 1954 cuando el Mutualismo Laboral se consideró un sistema de previsión obligatorio, y se le dotó de un Reglamento General.

apoyo siguió paralizando, a pesar del favorable contexto económico, el desarrollo de una reforma fiscal que allegase más recursos al Estado⁶⁷.

Las características institucionales del régimen franquista también favorecieron la opción que tomaron los líderes políticos por el Mutualismo Laboral. Si bien la mejora de la situación económica permitía desarrollar un sistema de pensiones que reflejase de manera más satisfactoria la doctrina social católica que el SOVI, a la vez Franco consideró que la creación del Mutualismo Laboral le aseguraba el apoyo de la familia falangista en un momento en el que éste necesitaba desprenderse de sus rasgos más fascistas⁶⁸. La derrota de los países fascistas en la II Guerra Mundial creó un nuevo orden internacional que no admitía países culpables de colaboración con la Alemania de Hitler y la Italia de Mussolini. Desde finales de la década de los cuarenta, el régimen franquista inició una operación cosmética para darse una fachada política más aceptable, que supuso, entre otras cosas, una mayor participación de representantes de la familia católica en el gobierno (Linz, 1970). Sin embargo, el régimen no podía prescindir del papel de control social que Falange realizaba.

Linz (op.cit.) ha destacado las dificultades de Falange para institucionalizarse en un partido totalitario que ejerciese el control ideológico de la sociedad, y movilizase a grandes sectores de la población. El equilibrio de poder que impuso Franco entre las diferentes facciones de la coalición nacional determinó que el

⁶⁷ En 1961, Gala Vallejo reconocía que la financiación de los distintos regímenes de Seguros Sociales en vigor no recaía sobre el Presupuesto. Sólo en 1960 y 1961 se establecieron dos subvenciones compensadoras de doscientos y trescientos millones respectivamente. La primera para financiar el déficit originado al Instituto Nacional de Previsión por los Seguros de Vejez e Invalidez, Enfermedad y Subsidios Familiares. Y la segunda para la Seguridad Social Agraria (Gala Vallejo, 1961a). El sistema del Mutualismo Laboral estaba financiado exclusivamente por las aportaciones de trabajadores y empresario.

⁶⁸ Hay que tener en cuenta que aunque en la práctica tanto el SOVI como el Mutualismo Laboral están bajo la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, éste tenía el control directo del Servicio de Mutualidades Laborales, mientras que en el caso del SOVI este papel lo cumplía el INP.

régimen rechazase este carácter totalitario. Sin embargo, instrumentalizó el valor político que la preocupación social falangista podía tener para obtener el respaldo de los sectores sociales que durante la contienda habían estado del lado republicano, principalmente los trabajadores. En este sentido, Franco concibió la presencia de falangistas al frente de la política social, y, por tanto, el papel de ésta, como un mecanismo de cooptación que pudiera sustituir la supresión de derechos y libertades. Falange fue a su vez consciente de que ese era su activo político dentro del régimen franquista: “El Movimiento ... sirve al pueblo. Los hombres están situados en el mismo plano de igualdad, como portadores de valores eternos y de dignidad, como colaboradores en la empresa común de la nación. Lo social ya no se construye sobre el odio, sino sobre la hermandad. La masa obrera no es ya nada más que un grupo de hombres que cumplen un tipo análogo de servicio, pero tampoco nada menos. Con respecto a ella, el Estado Nacional-Sindicalista persigue dos objetivos, a veces, en acción independiente, y a veces conjunta, pero que en la meta final han de constituir unidad inseparable: la liberación material y moral; la satisfacción de sus necesidades de vida y la elevación práctica de su consideración y su jerarquía en la escala social y económica, y para ello es preciso llevar a cabo una revolución dibujada claramente en las proposiciones de nuestra carta doctrinal” (Girón de Velasco, 1945:10).

La situación social existente a principios de la década de los cincuenta reforzó ese valor político de Falange. Aún cuando la contestación y oposición social eran todavía apenas perceptibles, durante 1951 se produjeron las primeras huelgas desde la terminación de la Guerra Civil. Estas huelgas respondieron a la pérdida de capacidad adquisitiva de los salarios de los trabajadores ante la subida de precios que se venía experimentado desde los años cuarenta⁶⁹. En ese momento los líderes políticos entendieron que el desarrollo de un sistema de pensiones que ampliara la

⁶⁹ Entre 1940 y 1950 el índice del coste de la vida, tomando como base 100 el existente en julio de 1936, pasó del 178 al 529 (París Eguilaz: 1965:197).

cobertura a toda la población trabajadora, y concediera rentas sustitutivas del salario de activo, contribuiría a acallar las demandas populares. Pretendieron así intercambiar consumo presente por consumo diferido. Anderson (1970) ha señalado que el desarrollo de la política social fue contemplado por el régimen franquista como la contrapartida a una política salarial restrictiva, que tenía como objetivo evitar aumentos excesivos en la demanda que colapsaran la incipiente recuperación de la producción, y originaran así un crecimiento de la inflación⁷⁰. La creación de un sistema contributivo de pensiones de jubilación respondería también a la nueva estrategia política puesta en marcha por los líderes franquistas a inicios de los sesenta.

3.6. La institucionalización de un sistema de pensiones de jubilación dentro de la Seguridad Social (1963-1976)

El 28 de diciembre de 1963 se aprobó la Ley de Bases de la Seguridad Social, por la cual se estableció en España un sistema de Seguridad Social propiamente dicho. Con su entrada en vigor en 1967 se produjo el tránsito de un conjunto de Seguros Sociales, creados para cubrir cada uno de ellos una contingencia específica, a un sistema de Seguridad Social en el que se incluyeron como prestaciones del sistema los distintos riesgos ante los que la población protegida podía caer⁷¹. En el plano de las pensiones de

⁷⁰ Hay que tener en cuenta que aún cuando las cotizaciones influyeran en el crecimiento de los costes laborales, y los empresarios trasladaran este crecimiento a la inflación, su impacto sería pequeño. Por un lado, porque el Seguro obligatorio de Vejez se limitaba sólo a la mano de obra industrial y del sector servicios con pocos recursos. Además, en una población comparativamente joven, los jubilados eran relativamente escasos. Por otro, porque los empresarios tenían posibilidad de modular sus aportaciones al sistema del Mutualismo Laboral según la marcha económica de los diferentes sectores económicos.

⁷¹ Texto Articulado I de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963, aprobado por Decreto de 21 de abril de 1966.

jubilación, la reforma introducida por la Ley de Bases de la Seguridad Social no supuso una reforma sustantiva desde el punto de vista de la lógica distributiva en la que se había basado el sistema del Mutualismo Laboral. Si reforzó, sin embargo, su función de sustitución de los ingresos de activo, tal y como analizaré en el apartado siguiente.

3.6.1. La reforma emprendida por la Ley de Bases de 1963

El objetivo fundamental de la Ley de Bases fue establecer un sistema centralizado y uniforme de pensiones de jubilación sustitutivas del salario de activo, que reemplazase al sistema de doble pensión que existía hasta entonces⁷². Este sistema, tal y como se ha explicado en el apartado anterior, concedía por un lado pensiones de cuantía fija y mínima (las del Subsidio, después Seguro de Vejez), y por otro, pensiones diferenciadas por ramas de la producción, edad, y salarios de cotización (las pensiones de jubilación de las Mutualidades Laborales). Los requisitos de acceso, las normas de determinación de las cuantías, de las cotizaciones, y la gestión, eran diferentes en cada uno de los sistemas. En la práctica se puede decir que existían dos regímenes públicos de pensiones de jubilación que respondían a principios distributivos diferentes. El diseño de la reforma de 1963 pretendió acabar con esta dualidad de prestaciones, creando un sistema estatal de pensiones de jubilación, entendiendo como tal aquel regulado por el Ministerio de Trabajo, y con normas de acceso, cálculo de las cuantías, y financiación uniforme para el conjunto de la población asalariada de la industria y los servicios:

“...se quería que fuera un sistema público de Seguridad Social, pero no un sistema beveridgiano, verdad, todos iguales, sino un sistema bismarkiano, iguales todos, pero con diferencias según los salarios

⁷² La prestación de jubilación fue regulada en la Base Novena (Ministerio de Trabajo, 1967:71-72).

percibidos ... un sistema público que fuera igualitario en el sentido bismarkiano, iguales salvo las cotizaciones, y desde luego como servicio público, como institución del Estado”⁷³.

Hay que tener en cuenta que la Ley de Bases de 1963 estableció la división del sistema de Seguridad Social a efectos de afiliación (y como más tarde se comentará a efectos de acceso y cuantía de las pensiones de jubilación), en el Régimen General y en los Regímenes Especiales. El Régimen General incluía a los trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios, excepto los trabajadores de algunos sectores que constituyeron Regímenes Especiales independientes, como los trabajadores ferroviarios o los de la minería del carbón. La afiliación de éstos a la Seguridad Social se producía dentro de la Mutualidad Laboral correspondiente⁷⁴. Los Regímenes Especiales encuadrarían a diferentes colectivos de trabajadores que presentarían peculiaridades en sus procesos productivos⁷⁵. En la Ley de Bases se preveía la creación de once Regímenes Especiales, entre ellos el de Trabajadores por cuenta propia o autónomos, y el Régimen Especial Agrario como los más significativos, y se autorizaba la creación de otros, previo informe de la Organización Sindical⁷⁶. La regulación de estos Regímenes Especiales comenzó a mediados

⁷³ Entrevista realizada a Manuel Alonso Olea el día 16 de mayo de 2000.

⁷⁴ El Texto Articulado de la Ley de Bases confió la gestión de las pensiones de jubilación, invalidez permanente, muerte y supervivencia, a las Mutualidades Laborales. El Instituto Nacional de Previsión se hizo cargo por su parte de la asistencia sanitaria, y de las prestaciones económicas por incapacidad laboral transitoria, invalidez provisional, desempleo, y prestaciones familiares (Artículo 195, Ministerio de Trabajo, 1967:246).

⁷⁵ Base Tercera Ley de Bases (Ministerio de Trabajo, 1967:57).

⁷⁶ Estos once Regímenes Especiales eran: a) Funcionarios públicos, civiles y militares; b) Personal al servicio de los Organismos del Movimiento; c) Funcionarios de Entidades estatales autónomas; d) Socios trabajadores de Cooperativas de producción; e) Servidores domésticos; f) Trabajadores por cuenta propia o autónomos; g) Estudiantes; h) Personal civil no-funcionario dependiente de establecimiento militares; i) Representantes de comercio; j) Trabajadores del Mar; y k) Seguridad Social Agraria.

de la década de los sesenta, estableciéndose entonces las normas de acceso y cálculo de las pensiones de jubilación. Por ahora, este apartado se centrará en el Régimen General, y en el análisis global del significado de esta división, dejando para más adelante el análisis detallado de los Regímenes Especiales.

Tal y como se ponía de manifiesto en la entrevista citada, el principio distributivo que presidió el diseño de la reforma fue el de mantenimiento de ingresos para el conjunto de la población activa⁷⁷. Con ella, los líderes políticos pretendieron establecer unas pensiones de jubilación que mantuviesen el nivel de vida del que se había disfrutado durante la vida activa. La reforma de 1963 trasladó así el principio distributivo que había guiado el desarrollo del Mutualismo Laboral a un sistema centralizado y uniforme de pensiones de jubilación, tal y como se ha comentado anteriormente⁷⁸. Este carácter de reemplazo de los ingresos de activo que adquirió la pensión tras la reforma del 63 se reflejó en las características institucionales del sistema. En lo relativo al perfil de la población protegida, la reforma estableció la inclusión

⁷⁷ Aunque como más tarde se comentará, y debido al sistema de cotización establecido, en los Regímenes Especiales de Agrario por cuenta propia, Autónomos, y Trabajadores Domésticos, este principio de mantenimiento de ingresos no se respetó, en la Ley de Bases no se establecía ninguna especificidad al respecto con relación al Régimen General. Más bien al contrario, se afirmaba que la regulación de los Regímenes Especiales debía tender a la paridad de derechos y prestaciones con el Régimen General, y por lo tanto, guiarse por ese principio.

⁷⁸ Hay que tener en cuenta que cada una de las Mutualidades tenía su propio Reglamento, lo que originaba fundamentalmente diferentes cuantías de pensión (en función de los porcentajes que se establecían del salario regulador), y diferentes cotizaciones (según los tipos de cotización). No era pues un sistema uniforme. A pesar de la existencia de un órgano común de gestión, el Servicio de Mutualidades Laborales, en la práctica cada Mutualidad tenía sus propios órganos de gobierno, con lo cual en la práctica tampoco constituía un sistema totalmente centralizado. El Seguro de Vejez e Invalidez sí era un régimen centralizado y uniforme, dado que estaba gestionado por el Instituto Nacional de Previsión, y tenía normas comunes de cálculo de la pensión y de las cotizaciones. Sin embargo, no se guiaba por el principio de mantenimiento de ingresos ya que concedía pensiones mínimas de lucha contra la pobreza en la vejez.

del conjunto de la población activa. Puesto que el objetivo de las pensiones era proporcionar un ingreso sustitutivo del salario de activo tras la retirada del mercado de trabajo, la cobertura del sistema debía comprender a toda la población que desarrollase un trabajo. No debía tenerse en cuenta, por tanto, (como hasta recientemente se había producido en el Seguro de vejez), ni el carácter del trabajo desempeñado (asalariado o autónomo), ni la situación económica del trabajador⁷⁹. Como se recordará, el Mutualismo Laboral amplió su cobertura a los trabajadores autónomos en 1960.

Los requisitos que se establecieron para acceder a la pensión de jubilación en el Régimen General reflejaron también el objetivo de sustitución de ingresos de activo que la reforma pretendió que cumplieran las pensiones. El derecho a la pensión se concedió sólo a aquellas personas ya retiradas del mercado de trabajo, y que demostraran una carrera laboral. Estos requisitos eran dos. Primero, tener una edad superior a los sesenta y cinco años, edad fijada como edad de jubilación, y, por tanto, de cese de la actividad laboral. Segundo, haber cubierto un período mínimo de cotización establecido en diez años, de los cuales al menos setecientos días deberían haber estado comprendidos dentro de los siete años inmediatamente anteriores al momento de la jubilación⁸⁰. Hay que recordar que en el sistema del Mutualismo Laboral también se exigía una edad superior a los 60 años, y diez años de antigüedad laboral en alguna empresa encuadrada dentro del Mutualismo. La exigencia de un período mínimo de cotización para acceder a la pensión de jubilación condicionó el derecho a pensión al historial laboral de cada persona y, por tanto, a su participación en el mercado laboral. En este sentido, el objetivo de la pensión de jubilación no fue otro que el de proporcionar un salario de retiro al trabajador que le permitiese seguir asegurando

⁷⁹ Base Segunda de la Ley de Bases (Ministerio de Trabajo, 1967:55-56).

⁸⁰ Artículo 150 del Texto Articulado de la Ley de Bases (Ministerio de Trabajo, 1967:218).

su bienestar y el de su familia después de la jubilación, tal y como se reconoció en la Base Preliminar⁸¹.

El tercer aspecto que denotó el objetivo de reemplazo de los ingresos de activo que la reforma de la Ley de Bases intentó imprimir a las pensiones de jubilación, fue el establecimiento de la cuantía de la pensión. Esta cuantía se determinó en función de las bases de cotización del trabajador durante su vida activa, y de los años durante los cuales éste había cotizado⁸². Estas bases de cotización fueron establecidas por el Ministerio de Trabajo, y su

⁸¹ “A través de la Seguridad Social, el Estado español garantizará a las personas que por razón de sus actividades están comprendidas en su campo de aplicación, y a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada en las contingencias y situaciones que en esta Ley se definen y la progresiva elevación de su nivel de vida en los órdenes sanitario, económico y cultural” (Ministerio de Trabajo, 1967:53).

⁸² La cuantía final de la pensión se calculaba aplicando a la denominada base reguladora un porcentaje en función de los años de cotización del trabajador. La base reguladora era el cociente que resultara de dividir por veintiocho la suma de las bases de cotización del trabajador durante un período ininterrumpido de veinticuatro meses, período que sería elegido por el interesado dentro de los siete años inmediatamente anteriores a la fecha de la jubilación. El porcentaje que se aplicaba a esta base reguladora para el cálculo final de la pensión de jubilación estaba dividido a efectos de aplicación en los llamados *porcentaje nacional* y *porcentaje profesional complementario*. Todos los trabajadores del Régimen General, cualquiera que fuese la Mutualidad Laboral en la que estuviesen afiliados, obtenía con 10 años de cotización una pensión que representaba el 25% de su base reguladora. Con 35 años de cotización este porcentaje ascendía al 50%. A la base reguladora se le aplicaba después un porcentaje complementario, variable entre Mutualidades Laborales, en relación con las disponibilidades financieras de cada una de ellas (Artículos 151, 152 y 153 del Texto Articulado de la Ley de Bases, Ministerio de Trabajo, 1967:219-220. En la práctica esta distinción entre porcentajes a aplicar a la base reguladora careció de importancia cuando la escala variable de porcentajes profesionales se unificó en 1967. A partir de entonces un trabajador del Régimen General que hubiese cotizado 10 años obtenía el 50% de su base reguladora (25% del porcentaje correspondiente al nivel mínimo y 25% del porcentaje correspondiente al nivel profesional). Con 35 años de cotización obtenía el 100%. La reforma de 1972 estableció ya un porcentaje único sobre la base reguladora en función de los años de cotización, que coincidió con el anteriormente expuesto.

cuantía era desigual según categorías profesionales⁸³. Recibieron el nombre de bases tarifadas. El objetivo que el Ministerio de Trabajo pretendió con su creación fue reproducir el abanico de ingresos que existía entre los trabajadores de la industria y los servicios, tal y como puso de manifiesto en la Exposición de Motivos de la Ley de Bases: "... las distintas prestaciones económicas son objeto de una consideración global que facilita la uniformidad de las mismas, uniformidad que comporta su igualdad absoluta puesto que su cuantía ha de calcularse sobre distintas bases tarifadas de cotización, que refleja la diversidad salarial existente" (Ministerio de Trabajo, 1967:44)⁸⁴. La correspondencia entre salario y cotización también se había reflejado en el Mutualismo Laboral, al establecerla en función del salario regulador de los trabajadores. Para asegurar la continuidad en el tiempo de una estructura desigual de cotizaciones por categorías profesionales, la Ley de Bases estableció la revisión de las bases tarifadas de acuerdo a la evolución de los salarios reales. El sistema de cotización se completó con la creación de unas bases mínima y máxima de cotización, la primera en función del salario mínimo vigente, y la segunda fijada en doce mil pesetas mensuales.

Así pues, la reforma de 1963 hizo de la trayectoria laboral y del historial salarial del trabajador el elemento fundamental para determinar la cuantía de la pensión de jubilación, con el objetivo de que el salario de retiro que éste percibiera guardase relación

⁸³ Base Decimotercera Ley de Bases (Ministerio de Trabajo, 1967:77-78).

⁸⁴ En 1966 el Ministerio de Trabajo estableció siete categorías profesionales: 1) Ingenieros y licenciados; 2) Peritos y ayudantes titulados; 3) Jefes de administración y talleres; 4) Ayudantes no titulados, proyectistas y delineantes, maestros y encargados de taller; 5) Oficiales administrativos; 6) Subalternos; y 7) Auxiliares y aspirantes técnicos y administrativos. La base tarifada correspondiente a la primera categoría era de 5.670 pesetas mensuales, mientras que esta cuantía ascendía a 2.520 pesetas para la última categoría profesional. Así, la base de cotización de los ingenieros y licenciados era 2,25 veces más alta que la de los auxiliares (Elaboración propia de acuerdo a los datos ofrecidos por Rull Sabater, 1974:226).

con su salario de activo⁸⁵. Aquel trabajador que tuviera mayores bases de cotización, y hubiera cotizado durante un número mayor de años, recibía una pensión de jubilación de cuantía mayor. Como consecuencia de ello, el sistema de pensiones de jubilación reproducía la pauta de estratificación social creada por el mercado laboral.

La creación de los Regímenes Especiales también respondió al principio de mantenimiento de ingresos. Estos Regímenes especiales se convirtieron en esquemas de protección diferenciados frente a la pérdida del salario de activo, entre sí, y frente al Régimen General. El Ministerio de Trabajo estableció para cada uno de ellos reglas propias de afiliación, acceso a la pensión, y cálculo de la cuantía de ésta. Con ello se consolidó la pauta desigualitaria iniciada con el desarrollo del Mutualismo Laboral. Jubilados que hubieran desarrollado su trabajo en diferentes sectores de actividad percibieron pensiones desiguales. Al final de este apartado se analizará cómo esta pauta de desigualdad se tradujo en la práctica, para los Regímenes Especiales de Agrario por cuenta propia y Autónomos, en la posibilidad de “compra” de unas pensiones de jubilación a bajo precio.

La reforma emprendida por la Ley de Bases formó parte de la estrategia política de los líderes tecnocráticos que alcanzaron el gobierno a partir de 1957, y que ocuparon desde entonces los dos Ministerios encargados de determinar el presupuesto final: el de Hacienda y el de los Planes de Desarrollo (Gunther, 1980). Los gobiernos tecnocráticos pretendían intercambiar consumo por aquiescencia, para asegurar la pervivencia del régimen franquista a través del desarrollo económico, y la mejora de las condiciones de vida de la población a la que éste daría lugar. En el Discurso ante el Pleno de las Cortes del Ministro Comisario del Plan de Desarrollo, Laureano López Rodó, en defensa de la Ley

⁸⁵ Hay que considerar que un trabajador de cualquier categoría profesional tiene mayores probabilidades de ganar un salario mejor cuantos más años de antigüedad laboral tenga.

Aprobatoria del II Plan de Desarrollo Económico y Social, se detecta el propósito de conceder capacidad de consumo a la población incrementando la renta nacional: "...los trabajadores saben perfectamente que un nivel más alto de vida sólo se sostiene apoyado en una firme estructura económica, y el progreso es una palanca más fuerte que cualquier reivindicación. El Plan de Desarrollo es eminentemente social. Su objetivo no es hacer un Estado más rico, con ciudadanos pobres, sino una sociedad de hombres libres, solidarios, no en la oposición agresiva, sino en el orden, no en la coacción, sino en el bienestar"⁸⁶.

Los líderes políticos entendieron que la reforma del sistema público de pensiones de jubilación era necesaria debido a las insuficiencias que éste presentaba, y el descontento que generaba⁸⁷. En 1959 el Consejo Social de la Organización Sindical Española criticaba la insuficiencia de las pensiones del Seguro de Vejez, las desigualdades de protección a las que daba lugar el Mutualismo Laboral, y demandaba unas pensiones sustitutivas de la renta de trabajo, y "suficientes para mantener el nivel de vida habitual" (Organización Sindical Española, 1959:90). Las pensiones del SOVI habían sido creadas con el objetivo de proporcionar una renta mínima a aquellas personas mayores pobres, y el Mutualismo Laboral no aseguraba por igual a toda la población trabajadora una pensión sustitutiva del salario de activo, debido las diferentes cuantías de sus pensiones. Además, a inicios de la década de los sesenta, muchas Mutualidades Laborales se enfrentaban a dificultades crecientes para afrontar el pago de sus pensiones (Alonso Olea, 1964)⁸⁸. La reforma de 1963 respondió

⁸⁶ Este pleno se celebró el día 7 de febrero de 1969. El discurso de López Rodó se puede encontrar publicado en Presidencia del Gobierno (1969:XXI).

⁸⁷ Una buena muestra del papel que los líderes políticos concedieron dentro de su política al logro de unas pensiones de jubilación sustitutivas del salario de activo, es la inclusión en los tres Planes de Desarrollo que los tecnócratas impulsaron de un apartado dedicado a la mejora del sistema de Seguridad Social.

⁸⁸ Estas dificultades se debían según el propio autor al desequilibrio entre ingresos y gastos que se había venido produciendo desde mediados de la década de los cincuenta, como consecuencia de una política de mejora de prestaciones

pues al objetivo de elevar el bienestar económico de toda la población trabajadora, puesto que la mejora de las pensiones también beneficiaba a los trabajadores de la industria y los servicios en forma de salario diferido:

“Yo creo que la preocupación que tuvimos los que hicimos la Ley de Bases que lo que no podía consentirse era esa dispersión tremenda de los aseguramientos, que las pensiones de vejez fueron cada una a su aire según la riqueza de la Mutualidad ... Eso naturalmente producía una dispersión del aseguramiento y unas desigualdades tremendas ¿verdad?, O sea, que la idea básica de la Ley de Bases fue eliminar la dispersión de los aseguramientos, y poner pues pensiones iguales para todo el país, naturalmente con el sistema bismarckiano, dependiente de lo que se hubiera cotizado, ¿verdad? (El espíritu que impulsó la reforma fue) mejorar el sistema de pensiones, de manera que alcanzara a todo el mundo, y a un cierto nivel, ese fue el evidente deseo de la Ley de Bases”⁸⁹.

Además, los líderes políticos pensaron que la creación de un sistema contributivo de pensiones de jubilación, uniforme en sus normas de acceso y cálculo de las cuantías para toda la población trabajadora de la industria y los servicios, y regulado por el Estado, contribuiría a dar una fachada más presentable a España en el contexto internacional. La idea de modernización que dominó en los gobiernos tecnocráticos, al servicio de un régimen cuyos principios políticos no se discutían, impulsó de esta manera la reforma que tuvo lugar con la Ley de Bases. Esta percepción fue puesta de manifiesto por el Ministro de Trabajo en la presentación de la Ley de Bases de la Seguridad Social ante las Cortes franquistas el 27 de diciembre de 1963: “También nos acuciaba la voluntad de estar en línea con el tiempo que vivimos, con el mundo occidental al que pertenecemos. E incluso, más todavía,

que fue acompañada paradójicamente con medidas de reducción del tipo de cotización.

⁸⁹ Entrevista realizada por la autora a Manuel Alonso Olea el 16 de mayo de 2000.

ocupar en esa línea el puesto de primacía, de apertura y de vanguardia que nos corresponde como consecuencia de los principios de nuestro Movimiento” (Boletín Oficial Cortes Españolas, 647, Sesión plenaria celebrada el 27 de diciembre de 1963, núm. 823:17441). Las élites encargadas de la gestión del sistema de Seguridad Social conocían las características de los sistemas de pensiones de jubilación de los países más desarrollados⁹⁰.

Estos sistemas, incluso aquellos que habían nacido con el objetivo de proporcionar una pensión asistencial a las personas mayores que no tuvieran medios de supervivencia, pretendían proporcionar unas pensiones de jubilación sustitutivas del salario de activo. Los países que habían diseñado inicialmente sus pensiones de jubilación de acuerdo al principio de mantenimiento de ingresos, aumentaban la cobertura y las cuantías de éstas (Palme, 1990). Aquellos otros sistemas de pensiones que habían nacido con el objetivo de proporcionar una pensión asistencial a las personas mayores que no tuvieran medios de supervivencia, complementaban éstas con un sistema contributivo⁹¹.

Además, hay que considerar que el diseño de un sistema de pensiones que respondiese el principio de mantenimiento de ingresos estaba en consonancia con los postulados de la doctrina social católica, mentalidad que compartían los líderes tecnócratas. Desde inicios de los sesenta el sector católico del régimen franquista pasó a estar constituido por miembros numerarios o simpatizantes del Opus Dei que encarnaba la corriente

⁹⁰ Hay que recordar en este sentido que España se integró en la Organización Internacional del Trabajo en 1953, y durante finales de los 50 y principios de los 60 había firmado tratados internacionales sobre Seguridad Social. Ambos factores impulsaron el proceso de difusión de reformas en materia de pensiones que afectaron a España desde 1963.

⁹¹ Estos sistemas se habían diversificado, y algunos países como Nueva Zelanda (1938), Suecia (1948), y Canadá (1951) habían optado por establecer una pensión de jubilación universal. A mediados de la década de los sesenta, por ejemplo, Suecia (1959), Reino Unido (1961), y Canadá (1965) habían creado un sistema de pensiones complementario de carácter contributivo.

tecnocrática, a la vez moderna en lo económico, pero netamente conservadora en lo político y lo social. El rechazo de los líderes políticos a cualquier reforma igualitaria, propio del principio de reproducción de estatus de la doctrina social católica, hizo que las pensiones adoptaran un carácter sustitutivo de las rentas de activo. Unas pensiones de jubilación sustitutivas redistribuían la renta a lo largo del ciclo vital de una persona, contribuyendo a mantener su nivel de vida tras la jubilación, pero no modificaban la distribución de renta creada por el mercado, puesto que perpetuaban las diferencias de ingresos que habían existido entre los individuos durante su vida laboral. La reforma de 1963 permitía así a los dirigentes políticos mejorar la capacidad de consumo de la población sin modificar las desigualdades sociales existentes.

Del mismo modo, la limitación de la cobertura a la población trabajadora encajaba con la defensa que la doctrina social católica hacía del salario como salario familiar, en su creencia de una división sexual del trabajo dentro de la familia. Aunque la Ley de Principios del Movimiento Nacional había proclamado retóricamente en 1958 la extensión de la Seguridad Social a todos los españoles, hay que tener en cuenta que el bajo nivel de desempleo existente favoreció el diseño que los líderes políticos hicieron de la pensión de jubilación como salario familiar. El sustentador masculino tenía asegurada su participación en el mercado de trabajo y, por tanto, su capacidad para mantener económicamente al resto de la familia. Finalmente, el diseño de la financiación del sistema a cargo de las cotizaciones de trabajadores y empresarios reflejaba el respeto al principio de subsidiariedad, piedra angular de la doctrina social católica⁹².

Las concepciones de los líderes tecnócratas eran compartidas por las élites falangistas del Ministerio de Trabajo. Además, esta

⁹² Aunque la Ley de Bases establecía en su base decimoctava las subvenciones del Estado como parte de los recursos para la financiación de la Seguridad Social, en la práctica éstas fueron inexistentes, tal y como se comentará posteriormente.

mentalidad común se veía reforzada por las relaciones personales y la proximidad que los líderes falangistas mantenían con los nuevos ministros tecnócratas (Payne, 1987). La postura favorable de las elites falangistas a la reforma de 1963 se vio reforzada al mantener éstas su parcela de poder dentro del sistema de Seguridad Social, puesto que la gestión del sistema de pensiones de jubilación fue encomendada a las mutualidades laborales. Esta continuidad en la división institucional de la gestión constituye una clara muestra de la política de Franco para que ninguna de las familias del régimen dominara a las demás, y llegará a ser un rival político a su autoridad.

La reforma de 1963 respetó los intereses de los grupos de apoyo del régimen franquista, demostrando que el temor a perder el poder hizo a los gobiernos franquistas menos autónomos de lo que argumentan algunos autores en relación con los regímenes autoritarios⁹³. Estos grupos se correspondían con las clases más privilegiadas económicamente, y trasladaban sus demandas al centro político⁹⁴. ¿En qué aspectos la reforma reflejó los intereses distributivos de esos sectores sociales? Por un lado, diseñando un sistema de pensiones de jubilación que tenía como objetivo el mantenimiento del nivel de vida de activo. Para los grupos situados en las posiciones altas de la escala de rentas, unas pensiones sustitutivas del salario de activo suponían unos ingresos

⁹³ Este argumento es defendido por Haggard (1990) y Huntington y Nelson (1976).

⁹⁴ Linz (1975) ha distinguido entre regímenes políticos totalitarios y autoritarios, clasificando al régimen de Franco dentro de estos últimos. Los regímenes autoritarios, al igual que los totalitarios, impiden la articulación de demandas por parte de los grupos sociales de menor renta, mediante la supresión de elecciones competitivas libres y la prohibición de los sindicatos y los partidos políticos. Sin embargo, estos regímenes toleran y responden a las demandas de determinados grupos de apoyo del régimen, permitiendo un pluralismo limitado en el proceso de toma de decisiones. El respaldo de estos grupos es importante para la supervivencia del régimen. Fuentes Quintana (1989), González (1979), y Gunther (1980) han enfatizado la importancia de lazos clientelistas y personalistas entre responsables franquistas y grupos de un perfil social alto en la elaboración de políticas públicas.

suficientes tras la jubilación, puesto que sus salarios habían sido altos. Por otro lado, estableciendo un sistema de financiación que no perjudicase de manera excesiva las rentas de los empresarios y de las clases más altas. Este objetivo pervivió hasta el final del régimen franquista, tal y como comentaré en lo que resta de capítulo, bloqueando reformas más expansivas del sistema de pensiones de jubilación. Finalmente, argumentaré que la regulación de los Regímenes Especiales de Agrarios por cuenta propia y Trabajadores Autónomos también benefició a sectores sociales situados en las posiciones altas de la escala de rentas.

La escasa capacidad del sector público franquista para financiar el sistema de Seguridad Social, a pesar del crecimiento económico experimentado desde inicios de la década de los sesenta, respondió a factores políticos. El régimen franquista rechazó la reforma del sistema fiscal, basado en impuesto indirectos y de carácter regresivo, ante los costes políticos que ello podía acarrearle entre sus grupos de apoyo (Gandarias, 1999). La mayoría de los líderes políticos pensaron que un aumento de los ingresos fiscales que viniese de la redistribución de la carga impositiva pondría en peligro su permanencia en el poder. De ese modo, la naturaleza de las coaliciones de apoyo del sistema franquista, y el objetivo de los líderes de mantenerse en el poder, bloquearon cualquier reforma que permitiese un incremento mayor de los recursos fiscales⁹⁵. Además, la adopción por parte de los tecnócratas de un modelo económico en el que la provisión de infraestructuras para el desarrollo económico adquirió gran relevancia, determinó que las partidas de inversión pública (fundamentalmente infraestructuras y educación) se llevaran la mayor parte de los recursos disponibles durante la década de los sesenta. En el contexto de equilibrio entre ingresos y gastos que los dirigentes económicos tecnócratas impusieron a la política

⁹⁵ A pesar de que las reformas tributarias realizadas en 1940, 1957 y 1964 aumentaron la recaudación, la falta de equidad del sistema fiscal dificultaba el crecimiento de los ingresos en proporción al aumento de la renta, ya que los ricos apenas pagaban impuestos (Gandarias, op. cit.).

presupuestaria, esta opción reforzó la insuficiencia de las aportaciones estatales al sistema de Seguridad Social.

Por otra parte, los líderes políticos no querían incrementar las cotizaciones debido al apoyo que el sector empresarial les prestaba⁹⁶. Esto significaba una restricción muy fuerte para una expansión del sistema de pensiones. Una de las características de la época desarrollista es el papel activo que desempeñó la clase empresarial en el proceso de toma de decisiones, en contraste con los años anteriores⁹⁷. El acceso de ministros relacionados con la gran empresa, y la presencia de los sectores empresariales en las Cortes (llegaron a constituir más de la tercera parte de los Procuradores), aumentaron la capacidad directa de influencia que adquirió el sector empresarial durante los años sesenta⁹⁸. Esta situación reforzó la defensa de los intereses patronales que había caracterizado al régimen franquista desde sus inicios. Por ello, cuando los líderes políticos emprendieron la reforma de 1963 con el objetivo de mejorar el sistema de pensiones de jubilación, mantuvieron un delicado equilibrio entre el mayor margen de maniobra que interpretaron les daba el incipiente crecimiento económico, y el deseo de no perjudicar los intereses económicos de la clase empresarial⁹⁹.

⁹⁶ En 1967 las cotizaciones empresariales representaban el 69% de las cotizaciones sociales (González Catalá y Vicente Merino, 1985:100).

⁹⁷ Tal y como señalan Linz y De Miguel (1996), las políticas anteriores beneficiaron a la élite empresarial, pero ésta siempre tuvo un papel pasivo en el diseño de las políticas públicas.

⁹⁸ El 77% de los ministros durante el período 1961-74 contaron con algún cargo en los Consejos de Administración de las grandes empresas públicas y privadas, incluyendo a Romeo Gorría, Ministro de Trabajo en el momento en que se aprobó la Ley de Bases (De Miguel, 1975:121). Éste, desde 1957 hasta su nombramiento como ministro en 1960, fue consejero delegado de una gran empresa, Alas S.A. Publicidad, y tras su cese fue presidente de Iberia Líneas Áreas de España.

⁹⁹ Los empresarios ya pusieron de manifiesto su temor a que la reforma acarrearía un crecimiento excesivo de las cotizaciones en varias enmiendas a la totalidad al proyecto de Ley de Bases.

El establecimiento de unas bases tarifadas como bases de cotización, topadas por una base máxima, y el alejamiento progresivo que fueron experimentando las bases tarifadas más altas de los salarios reales, respondieron a esa pretensión, puesto que aminoraron el crecimiento de las cotizaciones¹⁰⁰. Hay que tener en cuenta que la base tarifada mínima coincidió con el salario mínimo, por lo que las revisiones anuales de éste originaron un aumento automático y en igual proporción de la base mínima. Por ello, las bases más bajas se acercaron más a los salarios reales que las bases máximas¹⁰¹. De este modo, aquellas personas con salarios más bajos eran las que realizaban cotizaciones más altas en proporción a sus salarios, originando una pauta de regresividad en las cotizaciones.

La estrategia de crecimiento económico que adoptaron los gobiernos tecnocráticos, basada en la inversión privada, contribuyó también a esta política. Tal y como manifestaba en 1959 uno de los técnicos de la política económica más influyentes: “Sería absolutamente imposible pretender costear la política social en los países modestos con una parte razonable de los beneficios

¹⁰⁰ El importe efectivo de la cotización de los trabajadores y empresarios resultó a partir de 1967 de aplicar a las bases tarifadas un tipo de cotización. Entre 1967 y 1971 el tipo de cotización a cargo de la empresa se mantuvo en el 42% de la base de cotización, contribuyendo también a ralentizar el crecimiento de las cotizaciones. El tipo de cotización aplicable a los trabajadores era del 8%. Mientras que en el período en el que las bases tarifadas estuvieron en vigor (1967-71) la tasa de crecimiento de las cotizaciones empresariales fue del 80%, entre 1972 y 1976 con el nuevo sistema de bases tarifadas y complementarias de cotización, esta tasa ascendió a 150% (Elaboración propia de acuerdo a los datos proporcionados por González Catalá y Vicente Merino, 1985: 100 y 138).

¹⁰¹ La variación media entre 1967 y 1971 de la base tarifada mínima fue del 17% (correspondiente a la categoría profesional de auxiliares y aspirantes técnicos y administrativos), en comparación con el 12% de los salarios reales. Por su parte, la base tarifada intermedia (la de la categoría profesional de ayudantes no titulados) aumentó como media un 8%, mientras que la base máxima sólo experimentó una variación del 5% (González Catalá y Vicente Merino, op. cit.:68). El dato relativo al crecimiento de la base de cotización correspondiente a la tarifa 4 ha sido elaborado de acuerdo a los datos proporcionados por Rull Sabater (1974:226).

de las personas pudientes, por ser desproporcionadamente reducidos para las mejoras que, desde el punto de vista del proletariado, se entienden imprescindibles. Porque si se entregara a los obreros la mayor parte de los beneficios de las clases pudientes, ¿quién ahorraría?, ¿qué parte de la renta habría de capitalizarse? Sería absurdo pretender mejorar la situación presente de una clase social a costa de evitar la mejora de la situación futura, tanto de dicha clase social, como de todas las demás clases, y de no progresar la nación económicamente. La absorción por el Estado de una parte excesiva de los beneficios del capital para ser transferida a la masa obrera y consumida por ella, estancaría la vida económica nacional y a la larga irrogaría a la propia clase obrera un perjuicio superior al beneficio que se intentaba producirle” (Olariaga, 1959:50). Además, los dirigentes económicos pensaron que aún cuando los empresarios mantuvieran su margen de beneficio, sería a costa de la inflación, y esta situación dificultaría la mejora del nivel de vida de la población.

Por tanto, hasta inicios de la década de los setenta, la sensibilidad que el régimen autoritario mostró con los intereses empresariales, produjo que la cuantía de las pensiones de jubilación, estuviese muy alejada proporcionalmente del salario de activo de los trabajadores de la industria y los servicios. En 1973 la pensión media de jubilación sólo representaba el 28% del salario medio mensual en la industria y los servicios¹⁰². Esta proporción había mejorado levemente respecto a la que representaba el Mutualismo Laboral a principios de los sesenta: el 23%.

El diseño de los Regímenes Especiales de Agrarios por cuenta propia (1966) y Autónomos (1970) también se orientó de acuerdo con los intereses de sus coaliciones de apoyo, al beneficiar a sectores sociales situados en las posiciones altas de la escala de

¹⁰² Elaboración propia de acuerdo a la Memoria Estadística del Instituto Nacional de Previsión, 1973. Los datos sobre salarios han sido tomados de la fuente de Carreras anteriormente citada.

rentas¹⁰³. Hay que tener en cuenta que exceptuando estos dos regímenes especiales, junto con el de Empleados de Hogar, el resto (a pesar de su regulación separada del Régimen General), no tuvieron normas de cálculo de la pensión sustancialmente diferentes de éste¹⁰⁴. La determinación de la cuantía de las pensiones de jubilación siguió la misma lógica que en el Régimen General, haciéndola corresponder con unas bases tarifadas diferenciadas por categorías profesionales¹⁰⁵.

La especificidad de los Regímenes de Agrario por cuenta propia, Empleados de Hogar y Autónomos resultó del sistema de cotización. En los dos primeros se estableció una base de cotización única y coincidente con la base mínima del Régimen General. Por su parte, en el Régimen de Autónomos se dio a los trabajadores la posibilidad de elegir sus bases de cotización entre una base mínima, que dependía del salario mínimo, y una base máxima, que coincidía con la base máxima del Régimen General. En la práctica la mayoría de los trabajadores autónomos cotizaron por la base mínima¹⁰⁶. Por lo tanto, considerando de manera aislada la cuantía de las cotizaciones, la protección que concedían estos Regímenes Especiales era comparativamente menor que la del conjunto del Régimen General, puesto que sus pensionistas

¹⁰³ Entre paréntesis se cita el año de su creación. Hay que tener en cuenta que algunos de estos colectivos, como los empresarios agrícolas, o los profesionales libres, sólo tenían la posibilidad de afiliarse a esos Regímenes

¹⁰⁴ Para este análisis se están considerando, además de los dos ya citados, el Régimen Especial Agrario por cuenta ajena (1966), Ferroviarios (1967), Trabajadores del Mar (1969), Minería del Carbón (1969) y Empleados de Hogar (1969). Se excluyen, por la escasa significación de la población a la que protegían, los de Representantes de comercio (1967), Escritores de Libros (1970), Artistas (1970), y Toreros (1972).

¹⁰⁵ Todos los Regímenes Especiales establecieron los mismos requisitos de acceso que el Régimen General, constituyendo la única peculiaridad la posibilidad de rebajar la edad mínima de jubilación en los de Trabajadores del Mar, Minería del Carbón y Ferroviarios.

¹⁰⁶ En 1977, la base media de cotización en este Régimen Especial era de 14.946 pesetas al mes, muy próxima a la base mínima de cotización, 14.000 pesetas (Anexo al Informe Económico – Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1985).

obtenían pensiones de jubilación iniciales muy reducidas. Desde este punto de vista no puede argumentarse que el desarrollo de estos Regímenes especiales creara una pauta de regresividad en el sistema.

La regresividad a la que dieron lugar estas peculiaridades de cotización se produjo porque sectores de rentas altas, afiliados al Régimen de Agrarios por cuenta propia, y al de Trabajadores Autónomos, tuvieron la posibilidad de asegurarse una pensión de jubilación a bajo precio. Al tener la posibilidad de graduar sus cotizaciones, de forma que la gran mayoría de ellos cotizaban por el período mínimo, y por la base mínima de cotización, estos colectivos disfrutaron de una presión contributiva muy baja¹⁰⁷. Por lo tanto, no trasladaron a sus cotizaciones el nivel de renta real del que disfrutaban:

“Entonces, por ejemplo, en los regímenes por cuenta ajena sí se puede extrapolar que el que cotizó poco pues es porque sus ingresos son bajos, porque hay una dependencia muy fuerte del salario, pero en el régimen por cuenta propia dónde los ingresos, por una parte, no son todos los transparentes que son en las declaraciones de Hacienda y, además, dónde las bases de cotización se eligen por el contribuyente, entonces claro ahí no hay esa vinculación, y ese es un elemento clave a la hora de analizar la progresividad o no del sistema”¹⁰⁸.

La falta de equivalencia entre las cotizaciones que realizaron estos colectivos y su nivel de renta real fue puesta de manifiesto

¹⁰⁷ En el Régimen Agrario casi 76 de cada 100 pensiones se obtenían con entre 12 y 13 años de cotización, mientras que en el Régimen de Autónomos 46 se conseguían con 10 años de cotización. En contraste, en el Régimen General sólo el 3% de las pensiones se obtenían con cotizaciones de entre 10 y 13 años (Monasterio y Suárez, 1992:136). Por otra parte, en 1977 la base media mensual de cotización existente en el Régimen de Autónomos representaba un 60% de la existente en el Régimen General, mientras que esta proporción ascendía al 55% en el caso del Régimen Agrario por cuenta propia (Sánchez, 1999:551).

¹⁰⁸ Entrevista realizada por la autora a Eduardo Bandrés Moliné el día 17 de mayo de 2000.

por la persona entrevistada anteriormente citada, al comentar los resultados de un trabajo en el que se relacionaba la posición en la escala de rentas de 1980 de aquellas categorías socioeconómicas que tenían una correspondencia directa con los Regímenes de la Seguridad Social, con la que éstas ocupaban en la distribución de las cotizaciones:

“... (en) las primeras decilas de la EPF (teníamos) todas las del Régimen de Hogar, bastantes de las del Régimen General, y algunas de agrarios por cuenta ajena, y algunas de agrarios por cuenta propia. Y así sucesivamente, y a lo mejor otros que tenían cotizaciones bajas, como los del Régimen de Agrario por cuenta propia o del régimen de autónomos no aparecían en las primeras decilas de rentas, sino que los colocábamos en las intermedias o incluso en las altas. Y entonces, a nosotros eso nos daba un ranking de ordenación de las decilas de cotizaciones distinto del de las propias cotizaciones, y esto aminoraba mucho la progresividad”¹⁰⁹.

Así pues, durante el régimen franquista colectivos de rentas altas tuvieron la posibilidad de acceder a una pensión de jubilación cotizando muy poco por ello. La cuantía reducida de esta pensión no les aseguró una pensión sustitutiva de sus ingresos de activo (más altos que sus cotizaciones), pero sí una renta tras la jubilación aún cuándo en muchos casos dispusiesen de otros ingresos. Hay que tener en cuenta que las cotizaciones por debajo de su renta real les pudieron permitir constituir con mayor facilidad durante su vida laboral un patrimonio que, posteriormente en la jubilación les asegurase unas rentas.

¹⁰⁹ Entrevista realizada el 17 de mayo de 2000 a Eduardo Bandrés Moliné. Tal y como manifestó el propio entrevistado, este método presenta una cierta arbitrariedad, por un lado, al determinar qué categorías socioeconómicas se corresponden con los grupos de cotización de la Seguridad Social, y por otro al cruzar datos tan distintos como los del Instituto Nacional de Seguridad Social y la Encuesta de Presupuestos Familiares. Sin embargo, este trabajo constituye la única evidencia empírica disponible de que se ha producido este proceso de falta de correspondencia entre cotizaciones y renta real. Los resultados de este trabajo se encuentran en Bandrés y Cuenca (1996).

3.6.2. El intento de consolidar unas pensiones sustitutivas del salario: la reforma de 1972.

En 1972 el régimen franquista aprobó la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General. Su propósito fundamental fue mejorar las pensiones de jubilación de los trabajadores de la industria y los servicios, acercándolas al principio de mantenimiento de ingresos que en la reforma de 1963 se había diseñado. Esta reforma no había cumplido sus objetivos, debido al alejamiento que las bases tarifadas habían experimentado respecto de los salarios reales:

“Lo que se quiso fue volver de las bases tarifadas a los salarios reales en cuanto a la cotización, y en cuanto a las pensiones, yo creo que el objetivo de la Ley fue un intento de mejorar las cuantías”¹¹⁰.

Como consecuencia de ese alejamiento, la cuantía de las pensiones de jubilación era insuficiente. Esta situación produjo el descontento de los trabajadores, y las críticas de la Organización Sindical y de las diferentes mutualidades laborales, tal y cómo se recoge en el Anteproyecto de Ley que el Ministerio de Trabajo elaboró en 1971 con el título "Motivaciones a qué responde el Anteproyecto". Entre las razones básicas que el Ministerio daba para la reforma se encontraban las siguientes: 1) conveniencia de llevar a cabo un perfeccionamiento de la acción protectora; 2) necesidad de atender algunas de las sugerencias del Congreso Nacional del Mutualismo y de la Comisión de Seguridad Social del Consejo Nacional de Trabajadores; 3) necesidad de establecer un nuevo sistema de bases de cotización "que las acerque hasta hacerlas coincidir en la mayor parte de los casos con los salarios efectivamente percibidos por los trabajadores"; y 4) hacer efectiva la especial preocupación del Gobierno por los pensionistas, logrando que las pensiones fueran más reales y suficientes en sus

¹¹⁰ Entrevista realizada por la autora a Manuel Alonso Olea el 16 de mayo de 2000.

cuantías, y previendo su revalorización periódica (De la Villa y Desdentado Bonete, 1977).

Tal y como estableció el Ministerio de Trabajo en este Anteproyecto, fueron dos las reformas principales que la Ley introdujo para cumplir su propósito. Por un lado, transformó el sistema de cotización, sustituyendo las bases tarifadas según categorías profesionales por un sistema en el que las bases de cotización se vincularon a los salarios realmente percibidos por los trabajadores¹¹¹. Estas bases tenían un tope mínimo igual a la cuantía del salario mínimo interprofesional y un tope máximo. Por otro lado, quiso regular la revalorización periódica de las pensiones de jubilación, atendiendo prioritariamente a las pensiones de menor cuantía¹¹². El propósito fundamental de esta regulación era mantener el poder adquisitivo de las pensiones. También perseguía ajustar su cuantía al proceso de crecimiento económico del país.

El resultado fundamental de la reforma de 1972 fue la elevación de la cuantía inicial de las pensiones de jubilación, debido al incremento de las bases de cotización. Mientras que en el período 1967-1972 la proporción que representaba la cotización media mensual respecto al salario real se mantuvo prácticamente

¹¹¹ El artículo 2 de la Ley estableció: “La base de cotización para todas las contingencias y situaciones amparadas por la acción protectora del Régimen General (...), estará constituida por la remuneración total, cualquiera que sea su forma y denominación, que tenga derecho a percibir el trabajador o la que efectivamente perciba, de ser ésta superior, por razón del trabajo que realice por cuenta ajena” (Ministerio de Trabajo, 1972:12).

¹¹² Artículo quinto de la Ley: “Las pensiones reconocidas por jubilación, incapacidad permanente o muerte y supervivencia (...) serán revalorizadas periódicamente por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, teniendo en cuenta, entre otros factores indicativos, la elevación del nivel medio de los salarios, el índice del coste de la vida, y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social” (Alonso Olea, 1973:22). La revalorización de las pensiones causadas con anterioridad a la Ley de 1972, y la preocupación por las pensiones de menor cuantía, se recogió en la nueva Ley de Seguridad Social que se aprobó en 1974, para regular las modificaciones que la reforma había introducido (Disposición final tercera).

constante (entre el 47% y el 48%), entre el 72 y el 74 aumentó nueve puntos porcentuales (del 49% al 58%)¹¹³. La reforma intensificó la función de sustitución de las rentas de activo en el sistema de pensiones de jubilación. En 1976 la pensión media de jubilación (6.807 pesetas) alcanzaba el 30% del salario medio mensual en la industria y los servicios¹¹⁴. No significó entonces la modificación del principio distributivo que los líderes franquistas habían encomendado al sistema de pensiones: mantener el estatus de activo tras la jubilación, y, por tanto, no modificar la distribución de renta creada por el mercado de trabajo. La reforma respondió a los intereses de renta alta, puesto que las bases tarifadas de las categorías profesionales superiores se habían alejado proporcionalmente más de los salarios reales. Los grupos sociales de rentas elevadas no obtenían así pensiones de cuantía equivalente a sus salarios¹¹⁵.

Sólo cuando los líderes políticos interpretaron que existía un mayor margen de maniobra para demandar al sector empresarial unas cotizaciones más elevadas sin que ello perjudicara sus intereses económicos, emprendieron la reforma del sistema que la

¹¹³ Datos aportados por el Instituto Nacional de Previsión en su Memoria Estadística del año 1974:XXIIIIV. Aunque hacen referencia al conjunto del sistema de Seguridad Social, se puede afirmar que el responsable de ese incremento fue la reforma de 1972, puesto que desde esa fecha no se produjo ningún cambio en las normas de cotización de los Regímenes Especiales.

¹¹⁴ Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1996:271), y los datos sobre salarios de Carreras ya comentados. Hay que tener en cuenta que la cuantía de la pensión media no es el mejor indicador para valorar la incidencia de una reforma que afecta a la cuantía de las nuevas pensiones que se van generando, puesto que se ve afectada por el valor de las pensiones ya existentes, causadas de acuerdo a la legislación precedente. Sin embargo, para esa fecha no es posible disponer de datos sobre cuantías de las altas en pensiones de jubilación.

¹¹⁵ La reforma de 1972 aminoró el estrechamiento del abanico de cotizaciones que se había venido produciendo desde la creación de las bases tarifadas. Entre 1972 y 1976 la proporción que representaba la base de cotización de la categoría profesional más alta respecto a la más baja se mantuvo en 1,8 (Elaboración propia de acuerdo a los datos proporcionados por González Catalá y Vicente Merino, 1985:121-122).

Ley de Bases había diseñado, con el objetivo de perfeccionar el principio de mantenimiento de ingresos. El origen de la reforma del 72 no estuvo pues en un cambio de las concepciones de los políticos, ni en una alteración de las coaliciones de apoyo del régimen franquista, sino en la valoración positiva que los responsables políticos hicieron de la situación económica. La recuperación de inicios de la década, después del ciclo depresivo que comenzó en 1969, fue un elemento por lo tanto que favoreció la reforma. Además, los líderes políticos pensaron que unas pensiones de jubilación sustitutivas del salario de activo impulsarían el crecimiento económico, al mejorar la productividad de la mano de obra.

Este propósito se puso de manifiesto en el III Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1972-1975: “En el orden de problemas atendidos por la Seguridad Social se aprecia la insuficiencia de las pensiones, lo que es causa de desigualdad en las rentas y en la participación en los frutos del desarrollo, y a la vez, distorsiona la estructura adecuada de la población activa y dificulta la aceleración del proceso productivo, al forzar a permanecer en sus puestos de trabajo a una mano de obra envejecida” (Boletín Oficial del Estado, 1971:35). Graebner (1980) ha señalado que el desarrollo de un sistema de pensiones de carácter sustitutivo en el período de entreguerras, fue impulsado por la transformación de las prácticas laborales de las empresas capitalistas. Los grandes capitalistas vincularon el envejecimiento con la pérdida de productividad de la fuerza de trabajo, y demandaron la jubilación obligatoria de los trabajadores con el fin de impulsar el crecimiento económico. Los Estados modificaron por ello el objetivo de lucha contra la pobreza con el que las pensiones de jubilación habían nacido a finales del siglo XIX.

El objetivo de la reforma del 72 fue, por tanto, servir de apoyo a la política de mano de obra, induciendo a los trabajadores mayores a dejar el mercado de trabajo. Los líderes tecnócratas entendieron, sin embargo, que esta política de mejora de la productividad podía generar descontento social si no se garantizaba a los trabajadores una pensión sustitutiva de su salario

de activo. En la presentación del Proyecto de la Ley de 1972 ante las Cortes, el ministro de Trabajo, Licio de la Fuente, vinculó la reforma con el propósito de amortiguar los costes sociales que la estrategia de desarrollo económico imponía: “Este proceso inevitable en el desarrollo de una Comunidad (en relación con las exigencias que impone el desarrollo industrial de una política de reconversión de mano de obra), que al final se traduce en beneficio para todos, no puede ser realizado a costa de unos pocos, y, por tanto, hay que asegurar a éstos prestaciones suficientes” (Boletín Oficial de las Cortes Españolas, 659, Sesión plenaria celebrada el día 21 de junio de 1972, X Legislatura, número 5:11).

La situación social de los primeros setenta aumentó la preocupación de los líderes franquistas por el descontento popular que generaría la modernización de los procesos productivos si ésta no se veía acompañada por una reforma de las pensiones de jubilación. En esos años se produjeron numerosas huelgas, en las que los trabajadores demandaban una proporción mayor de los beneficios del crecimiento económico que había experimentado el país. Denunciaban la caída de los salarios reales, la urbanización deficiente de los barrios populares, y la insuficiencia de los servicios sociales (Preston, 1986).

En este contexto, la reforma de 1972 fue concebida por los líderes políticos como un elemento importante de la estrategia que habían iniciado a principios de la década de los sesenta para garantizar la estabilidad política del régimen. Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, esta estrategia consistió en ofrecer a los trabajadores consumo a cambio de su renuncia a la participación política¹¹⁶: “esta política social puede darle al

¹¹⁶ El gobierno que aprobó la reforma de 1972 estaba constituido mayoritariamente por tecnócratas, y presidido por el almirante Carrero Blanco. Cuando la crisis del régimen franquista empezó a ponerse de manifiesto, el gobierno presidido por Carrero Blanco optó por un proyecto continuista, frente a aquellos sectores aperturistas representados fundamentalmente por políticos cristiano – demócratas, grupos de profesionales liberales, y empresarios deseosos de integrarse en la economía mundial (Fusi y Palafox, 1997). Los pilares de este proyecto eran la prosperidad económica (en este caso sin liberalización política),

Régimen, de cara al futuro, las mayores posibilidades de arraigo, de continuidad en el pueblo español, y de vinculación de esa juventud que tiene en sus manos el futuro histórico de España” (Discurso del Ministro de Trabajo, Licinio de la Fuente, en la presentación del Proyecto de la Ley de 1972, Boletín Oficial de las Cortes Españolas, 659, Sesión plenaria celebrada el día 21 de junio de 1972, X Legislatura, número 5:14).

La mejora de la función sustitutiva de las pensiones de jubilación buscó impulsar el apoyo social al régimen franquista, no sólo favoreciendo la productividad de la mano de obra, y así el desarrollo económico. El crecimiento de las cuantías de las pensiones persiguió también mejorar las rentas de un sector de población cada vez más amplio¹¹⁷. Por último, ofreció un salario diferido digno a una población trabajadora con carreras laborales estables. Este perfil laboral les aseguraba que una vez retirados del mercado de trabajo, accederían al sistema, recibiendo unas pensiones proporcionales a sus rentas de activo.

Los responsables políticos conciliaron los objetivos sociales que pretendían cumpliera la reforma, con la intención de no generar un aumento excesivo de las cotizaciones, entre las que las empresariales representaban la mayor proporción. El ámbito empresarial y otros sectores de la elite franquista habían expresado su temor a las consecuencias económicas que tendría la reforma. Estas consecuencias no se limitaban según ellos, a la subida efectiva de la cotización. Además, esta subida podía generar inflación, empeorando el poder adquisitivo de los trabajadores y de los propios pensionistas. Durante su tramitación en Cortes, el Ministerio de Trabajo distribuyó un estudio económico con el objetivo de conseguir apoyo para la aprobación de la reforma. En este estudio, titulado “Antecedentes económico – actuariales de la

y la monarquía del 18 de julio con el príncipe Juan Carlos de Borbón como sucesor de Franco-

¹¹⁷ La población de 65 años y más pasó de representar el 7% de la población española en 1950 al 10% en 1970 (Elaboración propia de acuerdo al Anuario Estadístico de España de 1993).

Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social, los responsables ministeriales intentaron demostrar que la incidencia económica de la reforma era perfectamente soportable por el sistema, y no perturbaba las previsiones de crecimiento (De la Villa y Desdentado Bonete, 1977). Además, el Ministerio de Trabajo se esforzó en tranquilizar a los empresarios asegurándoles que el crecimiento de las cotizaciones no sería excesivo, puesto que el aumento en las bases de cotización sería compensado con una rebaja del tipo de cotización (Serrano y Cruz, 1972)¹¹⁸.

La dependencia del régimen franquista del sector empresarial, en un momento en el que la incertidumbre sobre el futuro del régimen hacía fundamental su respaldo, impidió así que la reforma fuese más generosa. Hay que tener en cuenta también que se estaba produciendo un distanciamiento entre sectores de la elite económica y el franquismo, y algunos de esos sectores apoyaban sin reservas una liberalización política como medio de integración de la economía española. Varios aspectos del nuevo sistema de cotización establecido limitaron el crecimiento de las cotizaciones, y su aproximación a los salarios reales de los trabajadores.

Entre ellos merece destacar el establecimiento de un régimen transitorio de cotización, y la exclusión de las horas extraordinarias en la cotización a la Seguridad Social. Durante el período transitorio de cotización, comprendido entre el 1 de julio de 1972 y el 31 de marzo de 1975, la base de cotización por categoría profesional comprendió dos partes, una base tarifada y una base complementaria. Esta base complementaria era igual a la diferencia existente entre el importe de la base tarifada y el salario real del trabajador¹¹⁹. Su cuantía estaba topada en un porcentaje de

¹¹⁸ En el estudio anteriormente citado se fijaba el tipo de cotización empresarial entre el 25% y el 30%. De hecho, entre 1972 y 1976 se produjo una rebaja en este tipo del 42% al 35%. Aunque es cierto que los tipos de cotización empresarial sobre la base complementaria aumentaron (del 8% al 23%), la limitación de la cuantía que podía alcanzar esta base (tal y como se comenta en el párrafo siguiente) aminoró el impacto del aumento en los tipos.

¹¹⁹ El crecimiento de los salarios que se produjo en los primeros años de la

la base tarifada, que pasó del 100% en 1972 al 170% en 1976. Este tope al crecimiento de la base complementaria alejó las bases de cotización de los salarios reales. El mismo efecto produjo la exclusión de la cotización por horas extraordinarias, que sí estaba incluida en el Anteproyecto de Ley, y que fue eliminada durante su tramitación en Cortes, en respuesta a los intereses de los empresarios y de la elite franquista¹²⁰.

Ante la reticencia de los líderes políticos a cargar a los empresarios el coste de la reforma, el crecimiento de las cotizaciones fue insuficiente para hacer frente a la expansión del gasto en el sistema de Seguridad Social que inició la reforma del 72:

“(los ingresos) aumentaron, desde luego el gasto aumentaba también, eso es innegable, es decir, yo creo que (la reforma) fue efectiva (en el aumento de ingresos), pero si lo que usted pregunta es si era suficiente para mantener el equilibrio financiero, pues probablemente la reforma del 72 pues no garantizaba un equilibrio financiero a largo plazo, es decir, yo creo que eso sí es verdad, ahora se produjo un despegue tanto en una cuantía inicial de las prestaciones como en los ingresos de la Seguridad Social, y gracias a esa expansión de la recaudación pues ya se ha podido financiar lo que se financió. Ahora que llegó un momento que

década de los setenta fue elevando progresivamente las bases complementarias, y, por tanto, las cotizaciones. Los salarios pasaron a representar el 57% de la renta nacional en 1970 al 61% en 1974 (Elaboración propia de acuerdo a los Informe Anuales del Banco de España). Por su parte, la cotización media mensual en el Régimen General creció un 53% entre 1972 y 1976, en comparación con 21% del período 1967-1971 (Elaboración propia de acuerdo a los datos proporcionados por Monasterio y Suárez, 1992).

¹²⁰ Anteriormente se ha puesto de manifiesto la presencia de los empresarios en la Cortes. Las Cortes franquistas funcionaron en la práctica como un instrumento de colaboración del régimen, no cómo un instrumento ni representativo ni legislativo. Hay que tener en cuenta que la mayoría de sus miembros lo eran por su cargo, o eran nombrados por el jefe del Estado. Así, cuando una reforma amenazaba los intereses de los grupos de apoyo del régimen, o sus presupuestos políticos básicos, bloqueaban su aprobación. Gandarias (1999) y Gunther (1980) han puesto de manifiesto este papel de las Cortes franquistas.

tuvieron que decir que había que parar ese mecanismo, sobre todo porque estaba madurando el sistema, y los derechos eran cada vez más altos”¹²¹.

A la expansión del gasto en pensiones originada por esta reforma contribuyeron también la ampliación de la cobertura de los Regímenes Especiales, la creación de las pensiones mínimas, y la política de revalorizaciones, que tuvieron lugar durante los últimos años del franquismo. A lo largo del período 1972 – 1976 las pensiones fueron la segunda partida con mayor crecimiento dentro de las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social. Su tasa de crecimiento medio anual en el período fue del 6%, sólo superada por el incremento de la partida de desempleo, 14%¹²². El esfuerzo presupuestario realizado en pensiones se reflejó en su participación creciente en el PIB, que pasó de suponer el 2% en 1972 al 4% en 1977¹²³.

Las aportaciones del Estado fueron también insuficientes para financiar esta expansión del gasto. Aunque la reforma de 1972 se comprometió a que el Estado contribuyera a la financiación de la Seguridad Social mediante progresivas aportaciones que consignaría en los Presupuestos Generales, la participación del Estado en la financiación del sistema de Seguridad Social siguió

¹²¹ Entrevista realizada por la autora a Aurelio Desdentado Bonete el día 9 de marzo de 2000.

¹²² Elaboración propia de acuerdo a las Memorias del Instituto Nacional de Previsión (1964-1976). Durante ese mismo período las tasas de crecimiento de la proporción de personas de 65 y más años, y de la tasa de desempleo, fueron inferiores, 7% y 69% respectivamente (Elaboración de acuerdo a los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, varios años, y Commission of the European Communities, 1993:184). De esta comparación cabe deducir que la expansión del gasto en pensiones no respondió sólo al progresivo envejecimiento de la población española, sino que también se vio influida por las reformas que adoptaron los líderes políticos, y, por tanto, por decisiones políticas autónomas.

¹²³ Estos datos han sido elaborados a partir de las Memorias del Instituto Nacional de Previsión citadas en la nota anterior. Sólo se dispone de datos de gasto según clase de pensión a partir de 1977.

siendo casi testimonial hasta el final del régimen franquista. El temor de los líderes franquista a los efectos políticos que tendría una reforma fiscal entre los intereses de renta alta impidió el crecimiento de esa participación. En 1975 las cotizaciones constituían el 93% de los recursos totales, mientras que las subvenciones estatales apenas ascendían al 6%¹²⁴. El desequilibrio entre ingresos y gastos se tradujo en el déficit del sistema de Seguridad Social a partir de 1973: en ese año los ingresos fueron inferiores a los gastos en 5.424 millones. En 1976 esta cifra ascendía a 35.711 millones. Esta insuficiente cobertura del gasto se produjo fundamentalmente pues por razones políticas. Aunque los responsables franquistas retrasaron la reforma fiscal para no dañar los intereses de los grupos de rentas altas, aumentaron el gasto en pensiones pensando que esa política mejoraría sus perspectivas de supervivencia.

*3.6.3. Las reformas en pensiones de jubilación durante los últimos años del régimen franquista y su continuidad en la transición a la democracia*¹²⁵

Las reformas emprendidas por los líderes tecnócratas en el sistema de pensiones de jubilación en 1963 y 1972 formaron parte de una estrategia diseñada para proteger a las dictaduras, ofreciendo a la población una mejora de renta a cambio de su aceptación pasiva del régimen franquista. Esta forma de conseguir respaldo social entrañaba un peligro. Cuando los gobiernos decidieron conseguir apoyos al régimen a través de mejoras

¹²⁴ Elaboración propia a partir de las Memorias del Instituto Nacional de Previsión, 1964-1976.

¹²⁵ Puede argumentarse que el período de transición democrática se inicia con la crisis del régimen autoritario, y culmina con la aprobación de la nueva Constitución, o con la elección de un Parlamento una vez reestablecida la Constitución. En el caso de España, he acotado este período entre la muerte de Franco, acaecida en noviembre de 1975, y la celebración de las primeras elecciones democráticas en junio de 1977.

materiales, su supervivencia se hizo más dependiente de la marcha de la economía. A partir de 1973 quedó claro que el pacto autoritario había fallado. En ese momento comenzó una crisis internacional, originada por el aumento de los precios del petróleo, que repercutió de manera considerable sobre la economía española. La dependencia energética de ésta, así como empuje que habían supuesto el turismo y las reservas de los inmigrantes para el desarrollo económico, hicieron a ésta mucho más vulnerable al nuevo ciclo depresivo internacional. En la siguiente tabla se refleja la evolución de algunas magnitudes económicas. En ella se puede observar cómo el nivel económico de la población española descendió, y crecieron la inflación y el desempleo.

Tabla 3.3. Evolución de la economía en los últimos años del régimen franquista (%)

| | Media período | | | |
|--|---------------|------|------|------|
| | 1963-1973 | 1974 | 1975 | 1976 |
| <i>Tasa crecimiento renta per cápita</i> | 6,8 | 4,1 | -1,0 | 1,4 |
| <i>Tasa de paro</i> | 1,6 | 2,9 | 4,0 | 4,7 |
| <i>Inflación</i> | 7,4 | 15,7 | 17,0 | 17,6 |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, a los datos proporcionados por el BBVA en su Informe Económico del año 1999 (1999:162), y al Informe Económico de 1981 del Banco de Bilbao (1982:284).

La mala marcha de la economía amenazaba la permanencia en el poder de los líderes políticos. Esta puesta en cuestión del futuro del régimen franquista fue reforzada por la mala situación política y social de esos momentos. En diciembre de 1973, tras el asesinato del almirante Carrero Blanco a manos de ETA, Carlos Arias Navarro ocupó la Presidencia del gobierno. Cuando en enero de 1974 Arias Navarro formó gobierno, el sector cristiano – demócrata reformista logró ocupar los puestos ministeriales claves para el diseño de las políticas gubernamentales. El ejemplo más representativo fue Antonio Barrera de Irimo en el Ministerio de Hacienda. Con ellos compartieron gobierno políticos falangistas, como Licinio de la Fuente (Ministro de Trabajo ya durante la reforma de 1972), conocido por sus inquietudes sociales (Preston,

1986). Esos sectores reformistas convencieron a Arias de que una reforma política limitada era una concesión razonable que evitaría que la creciente movilización popular acabara con el régimen. Así, en febrero de 1974, el gobierno de Arias anunció ante las Cortes un programa de gobierno de línea aperturista, que defendía la creación de asociaciones políticas como mecanismos de ampliación de la participación.

Los sectores inmovilistas, aglutinados en torno a falangistas leales a Franco y su círculo familiar más próximo, lograron dar marcha atrás al proyecto, poniendo de manifiesto la debilidad del gobierno¹²⁶. En mayo de 1974 las Cortes aprobaron un proyecto de asociaciones políticas que convertía a éstas en simples tendencias legalizadas del Movimiento, demostrando así que el régimen franquista no estaba dispuesto a hacer más concesiones. La situación creada, y el agravamiento de la crisis económica, alentó a muchos líderes políticos reformistas a dejar el gobierno, convencidos de que la liberalización política era imposible desde “dentro” del régimen¹²⁷. Esta convicción era compartida por los gobiernos democráticos del exterior, que rechazaron el ingreso de España en la Comunidad Europea.

La división entre las familias que habían sustentado al régimen franquista coincidió con el período más intenso de luchas obreras,

¹²⁶ En realidad los gobiernos de Arias Navarro, respetando el principio de equilibrio de poder entre las diferentes familias políticas que Franco había impuesto desde el principio de su régimen, no eran monolíticos. En ellos también estuvieron representantes de la línea dura, ocupándose de carteras tan relevantes como la de Gobernación. El búnker, nombre que recibe el sector político del régimen opuesto a cualquier intento de liberalización política, y que tuvo en Girón de Velasco a uno de sus representantes más combativos, emprendió durante toda la etapa de gobierno de Arias Navarro una campaña de acoso y derribo al programa aperturista, a través de movilizaciones de exaltación y adhesión a Franco.

¹²⁷ Pío Cabanillas, ministro de Información, y uno de los políticos gubernamentales reformistas, dimitió en octubre de 1974. Con él abandonaron el gobierno Barrera de Irízar, y otros cargos de la Administración entre los que se encontraban Francisco Fernández Ordóñez, presidente del Instituto Nacional de Industrial. A inicios de 1975 Licinio de la Fuente presentó también su dimisión.

revueltas estudiantiles, y actos terroristas. 1973 y 1974 fueron los años en los que se produjo un mayor número de huelgas, y el renacimiento de las organizaciones obreras clandestinas. Durante 1973 las huelgas aumentaron en un 84% respecto a 1972, y en 1974 un 62% (Maravall, 1978). Además, las reivindicaciones de los trabajadores adquirieron un tono político, reclamando la participación política como alternativa para mejorar sus condiciones de vida. La creación de la Junta Democrática durante el verano de 1974, y el nacimiento un año después de la Plataforma de Convergencia Democrática, convirtieron a esta oposición en una alternativa creíble¹²⁸.

En estas condiciones económicas y sociales, los líderes políticos entendieron que reformas en pensiones de jubilación diseñadas de acuerdo al principio de suficiencia en el ingreso, afianzarían al régimen. De acuerdo con este principio, las pensiones de jubilación han de asegurar unos ingresos dignos a todas las personas una vez que se han retirado del mercado de trabajo, independientemente de su historial laboral, y, por tanto, de la posición distributiva asignada por el mercado. El Estado asume de esta forma una función redistributiva. Son los trabajadores y jubilados con una peor trayectoria laboral y unos niveles salariales más bajos los que se ven beneficiados por unas pensiones que aseguren una suficiencia en el ingreso. De no ser así, unas pensiones sustitutivas del salario de activo no les garantizarían unas rentas suficientes, dado que sus pensiones responderían a sus bajas cotizaciones. El objetivo de suficiencia en el ingreso puede alcanzarse mediante la concesión de una pensión a trabajadores con escasos períodos de cotización (pensiones no contributivas), o a través de la ruptura de la relación entre cotización y pensión dentro de un sistema contributivo.

¹²⁸ El PCE encabezó la Junta Democrática, de la que formó parte CCOO. Por su parte, la Plataforma de Convergencia Democrática aglutinó al PSOE y a los demócrata-cristianos, entre otras formaciones políticas de la oposición franquista.

El camino escogido por los líderes franquistas fue ese último¹²⁹. El establecimiento en 1974 de las pensiones contributivas mínimas para el Régimen General, y la política de revalorización de pensiones, estuvieron dirigidas a mejorar el nivel de vida de los jubilados de rentas más bajas, y a ofrecer un salario diferido más alto a los trabajadores de menor poder adquisitivo. Constituyeron la traducción en el terreno de lo social de la reforma política que los responsables gubernamentales concebían necesaria para la continuidad del régimen franquista. El objetivo de esta reforma era liberalizar el régimen, aunque de forma limitada y controlada. Marshall (1950) señalaba que la ciudadanía, concebida como condición acreedora del derecho a la participación en el gobierno de una comunidad nacional, y de su ejercicio por parte de los sectores sociales más desfavorecidos, incluía dimensiones de carácter civil, político y social. Mientras que los derechos políticos abrieron la puerta al voto de estos sectores en el siglo XIX, los derechos sociales significarían en el siglo XX su participación en los frutos del crecimiento económico, garantizándoles unas rentas dignas. Los líderes políticos entendieron en este sentido que su estrategia liberalizadora debía incluir tanto mecanismos limitados de participación política, como reformas sociales que mejorasen la participación de los sectores menos privilegiados económicamente en el desarrollo económico del país. No hay que olvidar que ésta era una de las principales reivindicaciones de los trabajadores, y que la creciente inflación perjudicaba sus salarios reales y el poder adquisitivo de los pensionistas.

La creación de las pensiones contributivas mínimas en 1974 reflejó una función de compensación dentro del sistema contributivo, elevando la pensión de jubilación de aquellos pensionistas y trabajadores con cotizaciones bajas a un mínimo de subsistencia. Tal y como ha sido puesto de manifiesto por los diferentes estudios que se han realizado en la década de los noventa sobre los efectos redistributivos del sistema de pensiones,

¹²⁹ Más adelante se comentarán los motivos de esa opción.

esta política benefició a grupos de rentas bajas. Su objetivo fundamental fue establecer un techo por debajo del cual ningún jubilado debía caer, proporcionándoles una renta mínima.

Por su parte, el diseño de las sucesivas revalorizaciones que realizaron los últimos gobiernos franquistas también privilegió a los jubilados de pensiones más bajas. La política de revalorizaciones respondió así a la preocupación expresada en la reforma de 1972 por las consecuencias más graves sobre estas pensiones de la pérdida del valor real. Así, desde 1972 tuvieron lugar mejoras de periodicidad anual¹³⁰. En 1972 el criterio de revalorización aplicado fue una cuantía uniforme. En 1973, 1974 y 1975 se sumó a una cuantía constante la diferencia entre el salario mínimo interprofesional y el importe de la pensión. Por último, en 1976 y 1977 todas las pensiones se revalorizaron en el mismo porcentaje¹³¹. Con estos criterios se consiguió que en la mayor parte del período la revalorización de las pensiones de jubilación fuera proporcionalmente mayor para las pensiones de menor cuantía.

Tal y como se pone de manifiesto en la tabla 3.4, la ganancia de poder adquisitivo de las pensiones mínimas de jubilación fue significativa. Por su parte, la revalorización media garantizó el crecimiento del poder adquisitivo de las pensiones, pero en una cuantía comparativamente bastante menor. La política de mejora de las cuantías mínimas de jubilación originó que la relación entre ellas y el salario mínimo interprofesional experimentara un empujón considerable durante esos años: del 37% en 1974 al 66% en 1977.

Sin embargo, aunque el régimen franquista emprendió estas reformas con el propósito de beneficiar a grupos de rentas bajas,

¹³⁰ Las revalorizaciones anuales no sólo afectaron a las pensiones de jubilación. Las pensiones de invalidez y viudedad también se revalorizaron. Las primeras lo hicieron de acuerdo con los mismos criterios que las de jubilación, mientras que las de viudedad fueron revalorizadas en una cuantía menor.

¹³¹ En 1976 tuvieron lugar dos revalorizaciones. La primera, con efectos desde el 1 de mayo de 1976, y la segunda, con efectos del 1 de octubre de 1976.

no institucionalizó el principio de suficiencia en el ingreso en el sistema de pensiones de jubilación. Los líderes políticos no favorecieron ningún cambio que garantizase una pauta redistributiva del sistema, concediendo una pensión digna a todas las personas independientemente de su posición en el mercado. Así, la política de pensiones no alteró su estructura básica, y la función que éstas desempeñaban, que siguió estando vinculada a la sustitución de las rentas de activo. En última instancia, el obstáculo fundamental para el diseño de políticas que hubiesen establecido un mandato de redistribución de las pensiones más altas a las más bajas, fue el propio carácter autoritario del régimen.

Tabla 3.4. Revalorización según cuantía de las pensiones de jubilación en relación con el crecimiento del salario mínimo interprofesional, 1974-1977 (% en pesetas constantes de 1977)

| AÑOS | SMI (1) | Reval. Media (2) | Reval. Pensión Mínima (3) | % Pensión mínima del SMI |
|------|---------|------------------|---------------------------|--------------------------|
| 1974 | 4,5 | 9,6 | - | 37,0 |
| 1975 | 1,2 | 4,9 | 8,3 | 39,6 |
| 1976 | 7,7 | 6,6 | 57,4 | 57,9 |
| 1977 | 4,7 | 11,6 | 20,0 | 66,4 |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los datos proporcionados por el Anuario de Estadísticas Laborales de 1991 para la evolución del SMI, y los Reales Decretos sobre Revalorización y mejora de pensiones (26 de abril de 1974, 30 de diciembre de 1974, 9 de mayo de 1975, 22 de abril y 8 de octubre de 1976, y 3 de mayo de 1977).

(1) Las cuantías del salario mínimo interprofesional se refieren a medias anuales.

(2) Estos datos se corresponden con la tasa anual de crecimiento que fue experimentando la pensión media de jubilación existente en 1973 aplicando las sucesivas revalorizaciones.

(3) La revalorización mínima se refiere a la tasa anual de crecimiento de la pensión contributiva mínima de jubilación para mayores de 65 años. Para el cálculo de esta tasa se ha tenido en cuenta la pensión mínima media en cada año, dado que dentro de cada período anual se produjeron un número distinto de revalorizaciones. La revalorización de la pensión mínima en los años 1976 y 1977 hace referencia a la cuantía establecida para el Régimen General, los Regímenes Especiales de Minería del Carbón, Trabajadores Ferroviarios, Representante de Comercio, Artistas y Toreros, y trabajadores por cuenta ajena de los Regímenes Especiales Agrario y de Trabajadores del Mar. En el año 1976 se establecieron cuantías de pensiones mínimas diferentes para esos Regímenes, y los Regímenes Especiales de Trabajadores Autónomos, Empleados del Hogar, y trabajadores por cuenta propia de los Regímenes Especiales Agrario y de Trabajadores del Mar, tal y como se comenta posteriormente.

La inexistencia de sufragio universal, y la supresión de partidos políticos y sindicatos representativos, impidió que los sectores sociales más desfavorecidos defendieran sus intereses. Mientras que el régimen franquista eliminó sus cauces de participación, sí fue dependiente de otros grupos sociales, fundamentalmente de rentas medias y altas. Un régimen autoritario establecerá así, ante una situación de descontento social, concesiones al principio de suficiencia en el ingreso en su política de pensiones de jubilación. Impulsará reformas que beneficien a sectores de rentas bajas, pero sin alterar la pauta distributiva del sistema, y siempre y cuando esas reformas no modifiquen sustancialmente el nivel de vida de sus coaliciones de apoyo. Éstas, debido al nivel de sus salarios de activo, defendían el principio de mantenimiento de ingresos en el diseño del sistema de pensiones de jubilación. Además, la decisión política de aplazar una reforma fiscal que hubiese supuesto una mayor capacidad recaudatoria del Estado, pero simultáneamente hubiera significado la retirada del apoyo de esos grupos, dificultó la garantía de unas pensiones suficientes.

La falta de reformas en el sistema de pensiones asistenciales creado en 1960, y financiado con cargo a los Presupuestos, fue un buen ejemplo de este diseño. Estas pensiones, que nacieron con el objetivo de proporcionar una renta a aquellas personas mayores de 69 años que no pudieran acceder a la pensión contributiva, tuvieron un papel muy secundario. Por un lado, sus cuantías permanecieron en un nivel muy bajo. En 1976 la cuantía de la pensión (1.500 pesetas al mes) representaba el 13% del salario mínimo¹³². Por otro, su cobertura era insuficiente. Los tres requisitos fundamentales que se establecieron para acceder a estas pensiones restringían en gran medida ésta. Hay que tener en cuenta en este sentido que se exigía una edad de 69 o más años, carencia de medios económicos para la subsistencia, e inexistencia

¹³² Elaboración propia de acuerdo a los datos proporcionados por Alonso Olea (1985:424) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

de parientes obligados a prestar alimentos¹³³. La carencia de un mecanismo de revalorización automático a favor de las pensiones más bajas también reflejó la falta de voluntad política para introducir en el sistema un mandato de suficiencia en el ingreso.

Aunque en la Ley de 1972 los responsables políticos reconocieron la necesidad de revalorizar las pensiones, la supeditaron a decisiones políticas. Condicionaron las revalorizaciones a la disponibilidad de recursos del sistema, y no se comprometieron en la determinación de un índice de revalorización; se habló de salarios y de precios, sin optar por ninguno de los dos en la Ley. Tal y como ha puesto de manifiesto Myles (1984), la elección de unos u otros tiene implicaciones distributivas. Si la revalorización se produce de acuerdo a la evolución del índice de precios asegura la función de mantenimiento de ingresos, porque a los pensionistas se les garantiza conservar en el tiempo la función de sustitución que cumple su pensión en el momento de jubilarse. Por el contrario, la revalorización de pensiones en función del nivel de salarios, garantiza unas pensiones suficientes, al hacer participar a los jubilados de la evolución de las rentas de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, aunque la revalorización se haga de acuerdo al índice de precios, la pérdida de poder adquisitivo tiene consecuencias más graves sobre las pensiones más bajas. Es por ello por lo que se puede considerar que la existencia de un mandato de revalorización automática beneficia proporcionalmente más a los jubilados de rentas más bajas, independientemente del indicador de acuerdo al cual se fije la revalorización anual.

Los grupos de apoyo del régimen franquista también se beneficiaron de manera directa de las reformas que los líderes políticos emprendieron en esos años. La política de

¹³³ El Código Civil extendía la obligación alimenticia a los cónyuges, a los hermanos, y a todos los ascendientes y descendientes, por lo que bastaba la existencia de parientes con obligación alimenticia, aunque no la cumplieran, para denegar la ayuda (Desdentado, Fernández y González Sancho, 1986).

revalorizaciones proporcionalmente mayores para las pensiones de menor cuantía benefició también a aquellos jubilados que habían obtenido sus bajas pensiones comprándolas por un precio inferior a su capacidad económica real. Estos pensionistas, como se puso de manifiesto en el apartado 3.6.1, tuvieron la posibilidad de graduar sus cotizaciones, y por ello no trasladaron a sus cotizaciones el nivel de renta medio – alto del que disfrutaban. El número de pensiones bajas era así proporcionalmente más alto en los Regímenes Especiales de Agrarios por cuenta propia y Autónomos, debido a su menor presión contributiva¹³⁴. En 1977 la cotización media mensual en el Régimen de Autónomos representaba el 32% de la del Régimen General; en el caso del Régimen Agrario esta proporción descendía al 22%¹³⁵. La ganancia de poder adquisitivo que experimentaron estos pensionistas de rentas medias y altas representó una mejora de la función de sustitución de sus pensiones, puesto que produjo la aproximación de éstas a su nivel de renta real¹³⁶. La inexistencia de controles de renta en el diseño de las pensiones mínimas del Régimen General pudo también producir esta situación. Hay que tener en cuenta que el alejamiento de las bases tarifadas de los salarios reales había sido proporcionalmente mayor para las categorías profesionales más altas, lo que pudo incidir en que trabajadores de rentas medias obtuvieran pensiones iniciales que no se correspondían con su nivel de renta real¹³⁷. Aunque no se

¹³⁴ Otros Regímenes Especiales también gozaban de una menor presión contributiva, como el de Agrario por cuenta ajena y el de Empleados de Hogar, pero en estos casos se puede extrapolar que se debía a sus bajos salarios, debido a la dependencia que mantenían sus cotizaciones de éstos.

¹³⁵ Elaboración propia a partir de las Estadísticas sobre cotización de la Tesorería General de la Seguridad Social 1974-1985.

¹³⁶ Sin embargo, hasta 1975 las pensiones de los trabajadores por cuenta propia o autónomos fueron revalorizadas con un incremento igual al 50% de que les hubiera correspondido de aplicar los criterios contemplados para los trabajadores por cuenta ajena.

¹³⁷ Hay que tener en cuenta que la gran parte de los que eran pensionistas entonces habían causado sus pensiones con arreglo a la legislación anterior a la reforma de 1972, afectada por ese problema. Sin embargo, no cabe suponer que

tiene evidencia empírica de ello, el hecho de que no se exigiera insuficiencia de rentas para acceder a la pensión mínima refleja la falta de voluntad redistributiva que tuvo la reforma.

La mejora de la cobertura del Régimen Especial de Autónomos que se produjo en esos años también benefició a grupos de población de un perfil de renta elevado, ofreciéndoles la posibilidad de acceder a una pensión con períodos muy reducidos de cotización:

“...lo que se produjo en general en todo ese período de los años setenta es que accedieron a la protección algunos sectores profesionales que desde luego no son de rentas bajas, con un estándar relativamente medio, de rentas profesionales a través de ejercicios profesionales, que como no tenían cotizaciones anteriores, pues prácticamente se les dio una especie de entrada de gracia en el sistema, y eso probablemente fue un elemento que tuvo consecuencias negativas en la función de redistribución del sistema”¹³⁸.

De hecho, los colectivos profesionales que se integraron en él pudieron hacerlo habiendo cotizado sólo por la mitad de los veinte meses exigidos para el resto de los trabajadores autónomos. Estos colectivos fueron los peritos y tasadores profesionales

los trabajadores de rentas más altas accedieran a una pensión mínima, puesto que aunque sus cotizaciones hubieran estado alejadas de sus salarios reales, habían sido las más altas. De hecho, aunque la proporción de pensiones de jubilación por debajo del mínimo era en el Régimen General la mitad, existía un abanico de cuantías. Para elaborar esa proporción he tomado la distribución en 1971 del número de pensiones de jubilación del Régimen General por tramos de cuantía mensual (debido a la falta de otra información), y la he comparado con la cuantía de la pensión mínima establecida en 1974.

¹³⁸ Entrevista mantenida por la autora con Aurelio Desdentado el día 9 de marzo de 2000. De hecho, esta generosa política de acceso a una pensión en el Régimen de Autónomos se reflejó en el crecimiento del número de altas. En 1977 éstas crecieron un 42%, en contraste con el 14% de las altas en pensiones de jubilación en el Régimen General.

(1971), los agentes de seguros (1973), y los propietarios agrarios excluidos del Régimen de Agrarios por cuenta propia¹³⁹.

Además, el establecimiento en 1976 de las pensiones mínimas para los Regímenes Especiales de Agrarios por cuenta propia y Autónomos, significó para aquellos pensionistas de rentas elevadas incluidos en ellos una ganancia adicional¹⁴⁰. Estas pensiones mínimas mejoraron las rentas de jubilados que es posible contasen ya con ingresos suficientes para vivir. Crearon, por tanto, una pauta de redistribución negativa dentro del sistema de pensiones, tal y como han señalado algunos expertos:

“En algunas decilas altas de ingresos, en la octava y en la novena había individuos que percibían complementos por mínimos, y se trataba de sujetos que con arreglo a su ubicación en la escala de rentas, fundamentalmente autónomos o trabajadores agrarios por cuenta propia, debían estar situados en niveles medios – altos de rentas, que las cotizaciones no lo recogen (...), y que en cambio sí se recoge en lo que son una aproximación a su nivel de renta. Entonces, claro, esto era una quiebra muy fuerte de la progresividad, y nosotros lo decíamos, que el sistema en conjunto era progresivo, pero que había elementos claros de regresividad ...que algunas decilas salían claramente beneficiadas y otras decilas centrales que correspondían sobre todo a niveles de renta medios, Régimen General, entonces esos sujetos salían muy perjudicados. Primero, por la regla de cálculo de la pensión inicial, porque eran

¹³⁹ Estas condiciones de acceso a una pensión de jubilación fueron en algunos casos muy privilegiadas. Un ejemplo son los agentes de seguros, que pudieron causar derecho a una pensión con seis meses de cotización. Otro ejemplo, como comentó Eduardo Bandrés en su entrevista, fueron agricultores por cuenta propia que accedieron a una pensión con apenas tres o cuatro años de cotización, en cuanto superaban los sesenta años. Cruz Roche, Desdentado Bonete, y Rodríguez Cabrero (1985) señalan también que esta política permitió el acceso de personas que no desarrollaban ningún tipo de trabajo directo, como por ejemplo propietarios agrícolas.

¹⁴⁰ Las cuantías mínimas establecidas para los Regímenes de trabajadores por cuenta propia (Agrario, Trabajadores del Mar y Autónomos) y Empleados de Hogar fueron inferiores a las determinadas para el Régimen General y el resto de Regímenes Especiales, 4.800 pesetas frente a 7.000 respectivamente.

gente que en buena medida se habían tenido que jubilar anticipadamente, como consecuencia de procesos de reconversión industrial, de paro, etc. y que al jubilarse antes de los 65 años se le aplicaban los coeficientes de reducción muy duros. En segundo lugar, porque no eran gente cuya pensión fuera tan baja como para percibir complementos por mínimos. Entonces claro esto digamos que producía un elemento de regresividad en el sistema”¹⁴¹.

Estas políticas de mejora de la acción protectora de los Regímenes Especiales de Agrarios por cuenta propia y Autónomos produjeron una expansión del gasto en pensiones considerable, que estos Regímenes eran incapaces de soportar. Aunque no es posible contar con cifras de gasto desglosadas por Regímenes, sirva como muestra que entre 1972 y 1976 la tasa de crecimiento del gasto en pensiones fue del 179% para el Régimen General, mientras que para los Regímenes especiales fue del 273%¹⁴². Este incremento del gasto se financió por lo tanto por cotizaciones de los trabajadores del Régimen General y las subvenciones del Estado, que aportaron entre 1972 y 1976, 45 y 14 respectivamente de cada 100 pesetas de ingresos (González Catalá y Vicente Merino, 1985:145). De esta forma, sectores de rentas bajas financiaron las pensiones de jubilación de grupos de población privilegiados desde el punto de vista económico (Desdentado Bonete, 1982)¹⁴³. La regresividad del sistema de pensiones de jubilación en los últimos años del régimen autoritario se produjo pues tanto desde el lado de los gastos, como desde el lado de los ingresos.

¹⁴¹ Entrevista mantenida por la autora con Eduardo Bandrés Moliné el día 17 de mayo de 2000. Esta conclusión es compartida por Cruz Roche, Desdentado Bonete y Rodríguez Cabrero (1985), y Desdentado Bonete (1982).

¹⁴² Elaboración propia según los datos de González Catalá y Vicente Merino (1985:155).

¹⁴³ Recuérdese que la estructura del sistema fiscal era regresiva. Lagares (1975) defendía que la regresividad del sistema impositivo español se reforzaba si se incluía la recaudación de la Seguridad Social. Es decir, aquellas personas que cotizaban más eran las que disponían de menor renta.

El contenido de las reformas emprendidas por el régimen franquista pervivió durante el período de transición a la democracia. Los gobiernos de la transición afrontan presiones distributivas que provienen de grupos con un perfil de renta diferente. Los grupos de renta baja, excluidos políticamente del régimen anterior, incrementan sus esfuerzos para conseguir sus demandas en la democracia. Por otra parte, los sectores de un perfil de renta más elevado quieren seguir manteniendo sus privilegios en el nuevo régimen. El establecimiento de un sistema democrático generó muchas expectativas en la población española de éste recuperaría el atraso en las políticas de bienestar a que había conducido el régimen franquista. Este atraso se manifestaba tanto en el raquíto tamaño del gasto social, como en una distribución de la renta poco igualitaria. En 1975, España era el país de las economías desarrolladas que realizaba el menor esfuerzo presupuestario en protección social. El gasto social representaba la proporción mas baja del PIB de los países europeos (12%), cuyos niveles de gasto social alcanzaban de media el 20% del PIB; en otros países del sur de Europa, como Italia y Francia, el gasto en protección social suponía el 23% del PIB (Velarde, 1990:109). En 1970 el decil superior de ingresos percibía el 41% del total de rentas (Alcaide, 1989:859). La distribución de la renta en España era más desigualitaria que en otros países europeos: mientras que la proporción entre el quintil más alto de ingresos y el más bajo era de 10% en España, en Italia o Francia esta proporción descendía hasta el 7% y el 8% respectivamente (Sawyer, 1976).

Al deficiente desarrollo del sistema de protección social se oponía el apoyo generalizado de los ciudadanos españoles a políticas igualitarias de bienestar social. Cuando se les preguntaba a los ciudadanos en qué servicios públicos el Estado debería gastar más o menos dinero, en 1976 las pensiones aparecían en tercer lugar en las preferencias por más gasto público, superadas por la educación y la sanidad en orden de importancia (Alvira y García, 1982). La población jubilada también demandaba reformas de carácter redistributivo en el sistema de pensiones, y para

trasladarlas a los líderes políticos empezaron a constituirse en asociaciones de pensionistas y jubilados¹⁴⁴. Denunciaban fundamentalmente la insuficiente cobertura de las pensiones, la baja cuantía de éstas, y la continua pérdida de poder adquisitivo¹⁴⁵. De hecho, la existencia de un sentimiento de desprotección frente a las pensiones que cobraban era bastante acusado: en 1976, un 75% de los pensionistas declaraba que no podían hacer frente a sus necesidades con las pensiones, y por tanto necesitaban complementar sus ingresos con ayudas de familiares, pequeños trabajos, o rentas de patrimonio (Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1978)¹⁴⁶.

Así, tras la muerte de Franco, los gobiernos de Arias Navarro y Suárez continuaron la política de mejora de las pensiones de aquellos jubilados de rentas más bajas que los últimos gobiernos franquistas habían emprendido. Tal y como se ha reflejado en la tabla 3.4, durante los años 76 y 77 las pensiones mínimas ganaron bastante poder adquisitivo. Sin embargo, los gobiernos de la transición tuvieron que conciliar esta política con la atención a aquellos sectores situados por encima de la renta media que se habían venido beneficiando también de las reformas en pensiones de jubilación. El criterio proporcional que se aplicó en las revalorizaciones de 1976 y 1977, y la creación de las pensiones mínimas en los Regímenes Especiales, beneficiaron a esos grupos. La falta de reformas, por ejemplo en relación con el diseño de las pensiones asistenciales o con un mandato automático de revalorización, se vio influida por la necesidad que tuvieron esos gobiernos de conciliar intereses distributivos diferentes. Uno de los expertos entrevistados, al hablar de los cambios en la

¹⁴⁴ Por ejemplo en 1976 se constituyó la primera Asociación Provincial de Pensionistas y Jubilados de Madrid.

¹⁴⁵ Puesto que la explosión de movilizaciones y demandas sociales de los jubilados, al igual que las del resto de la población española, se produjo tras las primeras elecciones democráticas, este aspecto será tratado con profundidad en el capítulo siguiente.

¹⁴⁶ La Encuesta fue realizada en mayo de 1976 por Inventica S.A., patrocinada por el Instituto de Estudios Fiscales.

estructura básica del sistema de pensiones de jubilación durante la transición a la democracia, lo comentaba así:

“...yo creo que no fue un período reformista, eso es evidente, probablemente porque además las reformas tienen un coste político muy alto, y no era un momento para asumir ningún coste político importante”¹⁴⁷.

3.7. Conclusiones

Hasta la promulgación de la Ley de Bases en 1963, el sistema franquista de pensiones de jubilación estuvo desdoblado en dos esquemas de protección. Estos dos sistemas de protección respondían a principios distributivos diferentes, y estaban gestionados por instituciones distintas, pero, sin embargo, otorgaban pensiones compatibles entre sí. Por un lado, existía el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), a cargo del Instituto Nacional de Previsión. Este Seguro concedía pensiones uniformes a aquellos trabajadores por cuenta ajena que al llegar a los 65 años demostraran carencia de recursos económicos para vivir. Por otro lado, estaba el Mutualismo Laboral, como un sistema de pensiones de jubilación profesional y contributivo.

Las distintas mutualidades concedían pensiones a los trabajadores de la industria y los servicios afiliados a ellas, incluidos los trabajadores autónomos. El objetivo de estas pensiones era proporcionar una renta sustitutiva del salario de activo a aquellos trabajadores que debido a su edad se retiraran del mercado de trabajo. El Ministerio de Trabajo era la institución responsable de aprobar la creación de cada una de las mutualidades, gestionadas en su conjunto por el Servicio de Mutualidades y Montepíos Laborales. En la práctica, el sistema del Mutualismo Laboral fue más importante que el seguro de

¹⁴⁷ Entrevista mantenida por la autora con Aurelio Desdentado Bonete el día 9 de marzo de 2001.

vejez, puesto que cubría a mayor cantidad de población y concedía pensiones de cuantía más alta.

El desarrollo de este sistema dual de pensiones de jubilación respondió a las concepciones ideológicas de los dirigentes políticos que durante las dos primeras décadas de vida del franquismo ocuparon el poder. Hasta el ascenso de los tecnócratas al gobierno, el personal político del franquismo procedió de los tres grupos fundamentales que habían apoyado al bando nacional durante la Guerra Civil, Ejército, Iglesia y Falange. En concreto, fueron los católicos y los falangistas los que diseñaron la política de pensiones de jubilación. Ambos grupos políticos compartían una mentalidad conservadora, traducida en el ámbito de la protección social en el respeto al principio de subsidiariedad, y al mantenimiento de las diferencias de ingresos y estatus entre los diferentes grupos sociales. En esta mentalidad no encajaba una política redistributiva realizada por el Estado.

El contexto económico y las características institucionales del régimen franquista desempeñaron también un papel importante en la creación de las Mutualidades Laborales. La situación económica puede generar incentivos o restricciones a la traducción en una política concreta de las preferencias de los dirigentes políticos. La recuperación económica desde inicios de la década de los cincuenta supuso un incentivo para el desarrollo del Mutualismo Laboral. Hay que tener en cuenta que este sistema reflejaba de manera más satisfactoria la filosofía de la doctrina social católica compartida por católicos y falangistas que el SOVI. Estos dirigentes interpretaron la mejora de las condiciones económicas como una oportunidad para diseñar la política de pensiones de jubilación de acuerdo con sus intereses. Por otro lado, el equilibrio de poder entre las diferentes familias que constituyeron la coalición nacional favoreció el mantenimiento de dos sistemas de pensiones de jubilación separados. La gestión del SOVI a cargo de los católicos del Instituto Nacional de Previsión, y el control por parte de los falangistas del Mutualismo Laboral, reflejó la distribución de poder entre diferentes grupos.

En 1963 los líderes políticos emprendieron una reforma para mejorar la cobertura y las cuantías del sistema de pensiones sustitutivas del salario de activo originado en el Mutualismo Laboral. Concibieron estas pensiones como parte fundamental de una estrategia política encaminada a asegurar la pervivencia del carácter autoritario del régimen elevando el bienestar económico de los sectores populares más pobres. La reforma supuso una mejor redistribución horizontal de renta a lo largo del ciclo vital de una persona, pero no alteró la distribución de oportunidades de vida entre los diferentes grupos sociales. Respondió así a los intereses de renta alta. Para éstos, unas pensiones de jubilación sustitutivas eran garantía de unas rentas elevadas tras la retirada del mercado laboral.

La política de creación de Regímenes Especiales benefició también a sectores sociales privilegiados económicamente, permitiendo el acceso privilegiado a una pensión de jubilación a trabajadores con rentas suficientes para vivir. Con el objetivo de consolidar unas pensiones respetuosas con el principio de mantenimiento de ingresos, y estimulados por un contexto económico favorable, los responsables franquistas impulsaron la Ley de Financiación y Perfeccionamiento del Régimen General. Esta reforma aproximó las bases de cotización a los salarios reales. La política de cotizaciones realizada hasta entonces había aminorado el volumen de cotizaciones con el objetivo de no dañar los intereses económicos del sector empresarial. Sin embargo, había generado también unas pensiones ineficientes desde el punto de vista que persiguió la reforma de 1963.

El declive del crecimiento económico a finales de los sesenta dio lugar a la crisis del pacto autoritario establecido por los tecnócratas, a la que la población respondió con crecientes movilizaciones sociales. El establecimiento en 1974 de las pensiones mínimas para los trabajadores del Régimen General, y una política de revalorizaciones que mejoró el poder adquisitivo de las pensiones más bajas, fueron una respuesta al descontento de los trabajadores. El objetivo último era retrasar la descomposición política del régimen franquista. La creación de las pensiones

mínimas, y la política de revalorizaciones practicada, significaron la introducción del principio de suficiencia en el ingreso. Estas reformas elevaron la cuantía de las pensiones de aquellos trabajadores de rentas más bajas por encima de la que les correspondería por sus cotizaciones.

Sin embargo, ante una situación de descontento social, un régimen autoritario establece concesiones al principio de suficiencia en el ingreso en su política de pensiones de jubilación, pero no altera la pauta distributiva del sistema de pensiones. Así, hasta el final del régimen franquista el sistema público de pensiones de jubilación continuó funcionando de acuerdo al principio de mantenimiento de ingresos. Los líderes políticos no realizaron ninguna reforma que institucionalizase una pauta redistributiva dentro del sistema, garantizando una pensión de jubilación digna a todas las personas independientemente de su trayectoria laboral, y, por tanto, de su posición en el mercado. La carencia de un mecanismo de revalorización automático a favor de las pensiones más bajas, favorecida por la decisión política de aplazar una reforma fiscal que hubiese supuesto una mayor capacidad recaudatoria por parte del Estado, fue un buen ejemplo de ello.

De igual modo, la falta de reformas en el sistema de pensiones asistenciales creado en 1960, con el objetivo de conceder pensiones a aquellas personas mayores de 69 años que no pudieran acceder a la pensión contributiva, hizo que sus cuantías fueran ínfimas. Además, la inexistencia de controles de renta en el diseño de las pensiones mínimas pudo favorecer la percepción indebida de éstas por parte de aquellos sectores de trabajadores cuyas pensiones iniciales no se correspondían con su nivel medio – alto de renta, debido al alejamiento que las bases de cotización habían experimentado respecto a la evolución de los salarios reales. De todos modos, el hecho de que no se exigiera insuficiencia de rentas para acceder a la pensión mínima refleja la falta de voluntad redistributiva que tuvo la reforma.

Por otra parte, el régimen franquista emprendió reformas que beneficiaron directamente a grupos sociales situados en las

posiciones altas de la escala de rentas, mejorando las pensiones de los Regímenes Especiales de Agrarios por cuenta propia y Autónomos, y ampliando la cobertura de ese último sistema en condiciones muy ventajosas. La naturaleza del régimen autoritario dificultó la adopción de reformas en materia de pensiones que garantizaran el principio de suficiencia en el ingreso. La articulación de demandas por parte de los sectores de rentas más bajas, orientadas a la garantía pública de unas pensiones de jubilación desvinculadas de sus salarios de activo, fue ahogada por la falta de sufragio universal y la supresión de partidos políticos y sindicatos que defendieran los intereses de esos grupos sociales. La ausencia de elecciones competitivas libres favoreció también que el diseño de la política de pensiones de jubilación se viera afectado por los intereses de los grupos poderosos de turno, que se correspondían con aquellos situados por encima de la renta media.

Debido a la naturaleza pactada de la transición a la democracia, y con el objetivo de culminar con éxito la transición a un sistema democrático, los gobiernos de la transición entendieron que la política de pensiones de jubilación debía satisfacer los intereses de sectores sociales diversos. Por una parte, consideraron que el éxito de la transición dependía del apoyo activo de los sectores sociales más desfavorecidos, que vinculaban el logro de un mejor bienestar y una mayor redistribución de la renta con un régimen político democrático. Por otra, los dirigentes políticos fueron conscientes de que la transición a la democracia se vería dificultada si los grupos sociales que habían apoyado al régimen franquista veían reducido su nivel de vida. El diseño de la política de pensiones de jubilación adquirió así un contenido similar a la de los últimos años del régimen franquista, aunque aumentaron los recursos dedicados a los pensionistas de rentas más bajas.

CAPÍTULO 4

LA POLÍTICA DE PENSIONES DE JUBILACIÓN DURANTE LOS GOBIERNOS DE UNIÓN DE CENTRO DEMOCRÁTICO

4.1. Introducción

La transición y consolidación de la democracia en España coincidió con una crisis económica, cuyos efectos y solución imponían restricciones a la expansión de las políticas de bienestar. Por otra parte, esta expansión era una de las señas de identidad fundamentales que los ciudadanos otorgaban a un régimen democrático. La mejora del sistema público de pensiones formaba parte fundamental de estas demandas igualitarias. Esta aspiración de mejora de la intensidad protectora de las pensiones provenía también de uno de los grupos de apoyo más relevantes para el partido, los jubilados. Para ellos, los efectos de la crisis se habían manifestado en la pérdida continua de poder adquisitivo de sus pensiones. Unas pensiones que, debido al sistema de cotización vigente durante el régimen autoritario, y la inexistencia de un mecanismo de revalorización automático que garantizase su poder adquisitivo, eran ya en el momento de concederse de baja cuantía. Las decisiones en materia de pensiones de jubilación tenían pues para los nuevos gobiernos democráticos una importancia crucial para mantenerse en el poder. ¿Cuál fue en este sentido la actuación de los nuevos gobiernos democráticos? ¿Explican los

intereses partidistas el diseño de la política de pensiones durante el período de gobierno de UCD? ¿Cómo influyeron las restricciones económicas?

La existencia de un mercado político competitivo, en el que los partidos son recompensados o castigados de acuerdo a si sus políticas responden o no a los intereses del electorado, incentiva a los dirigentes políticos a emprender políticas que cuenten con la aceptación de los jubilados en particular, y de los ciudadanos en general. Las decisiones que adoptan los líderes políticos en materia de pensiones de jubilación reflejan principios distributivos diferentes cuando gobiernan apoyados por una amplia mayoría social. Diseñan su política de pensiones de jubilación para mantener el respaldo de sus diversos grupos de apoyo, conciliando intereses de renta diferentes. Cuando los sectores que todavía están excluidos del sistema contributivo de pensiones se corresponden en su mayoría con colectivos de clase media, los dirigentes políticos entienden que la extensión de la cobertura del sistema les proporcionará respaldo político por parte de ese bloque social.

Por otra parte, la elevación de las pensiones mínimas asegura a los políticos atender de manera eficiente intereses distributivos heterogéneos, si existen situaciones de percepción indebida por parte de sectores situados por encima de la renta media. La revalorización de las pensiones mínimas significa para estos colectivos una renta adicional, que aproxima sus pensiones a sus salarios de activos. Para la inmensa mayoría de los jubilados, que perciben pensiones mínimas debido al bajo nivel de renta del que han disfrutado durante su vida laboral, y para la mejora de esas pensiones cumple con sus intereses de suficiencia. Intereses partidistas influyen así en la opción de los gobiernos por la revalorización de las pensiones mínimas, aún cuando el resto de las pensiones pierda poder adquisitivo. Salvaguardan de esta forma los intereses distributivos de sus principales bloques de apoyo de las restricciones económicas que afrontan.

El capítulo está estructurado en ocho apartados, incluyendo esta introducción. En el segundo se recogen los rasgos básicos del sistema de pensiones de jubilación que el régimen autoritario dejó en herencia a los gobiernos de UCD. Los apartados tercero y cuarto describen el

contexto económico y político en el que éstos tuvieron que desarrollar su labor política. El cuarto apartado se detiene también en el análisis del perfil social de los apoyos de los que dispusieron los gobiernos centristas, y su evolución en el tiempo. Las orientaciones y estrategias de los líderes políticos en el diseño de su política de pensiones se comentan en el apartado quinto. El apartado sexto recoge las actuaciones concretas que en materia de pensiones de jubilación acometieron los gobiernos de UCD. El debate político que durante el período de gobierno centrista se desarrolló alrededor de la reforma del sistema de Seguridad Social se analiza en el apartado séptimo. Finalmente, en el último apartado resumo las principales conclusiones del capítulo.

4.2. El legado del régimen franquista en pensiones de jubilación

Cuando se inició la transición a la democracia España tenía un sistema de pensiones de jubilación cuyo peso dentro del sistema de Seguridad Social era considerable. El gasto en pensiones de jubilación había seguido una pauta expansionista desde principios de la década de los setenta muy importante, como consecuencia fundamentalmente de la reforma de 1972. Esta situación imponía elevados compromisos futuros de gasto que un gobierno democrático no podía dejar de afrontar. Sin embargo, el sistema producía márgenes de desprotección, tanto en cobertura como en intensidad protectora. Tras las elecciones constituyentes de 1977, el primer gobierno de UCD heredó un sistema de pensiones de jubilación de carácter profesional, insuficiente, y desigualitario. Estas deficiencias de las pensiones de jubilación serían las que orientarían las demandas de la población pensionista a los nuevos gobiernos democráticos.

Aunque el sistema de pensiones de jubilación garantizaba una renta tras la retirada del mercado de trabajo a la casi totalidad de la población trabajadora, no protegía al conjunto de la población mayor, independientemente de cual hubiera sido su vinculación al mundo laboral. Desde este punto de vista el sistema público de pensiones no

respetaba el principio de suficiencia en el ingreso. Barrada (1999:421) ha estimado que en 1974 casi 20 de cada 100 personas mayores de 65 años no percibían ninguna pensión, incluyendo entre éstas a las pensiones asistenciales, y considerando todas las clases de pensión (jubilación, invalidez permanente y supervivencia). Una buena parte de estas personas eran amas de casa dependientes de los ingresos de sus maridos (Truyol y Martín, 1980)¹. Como ya se puso de manifiesto en el capítulo tercero, en 1960 el Ministerio de Trabajo creó unas pensiones asistenciales, las pensiones del Fondo Nacional de Asistencia Social, dirigidas a ancianos mayores de 69 años que carecieran de medios económicos para la subsistencia, y no tuvieran acceso al sistema contributivo de pensiones de jubilación. Estas pensiones eran de cuantía fija y muy baja. Además del requisito de edad y de carencia de rentas, se exigía el no tener parientes obligados a prestar alimentos, lo que limitaba el acceso a estas pensiones².

Además de la falta de universalidad del sistema, las pensiones de jubilación no aseguraban unas rentas suficientes ni desde el punto de vista del principio de mantenimiento de ingresos ni desde la perspectiva de suficiencia en el ingreso. La política de cotización que siguió el régimen franquista originó que las pensiones de jubilación no fueran unas pensiones sustitutivas del salario de activo. El alejamiento de las bases tarifadas de los salarios reales³, y la prorroga de

¹ Las mujeres estaban más desprotegidas dentro del sistema contributivo de pensiones de jubilación debido a su inexistente o irregular participación en el mercado de trabajo. Esta situación no las hacía destinatarias de un salario de retiro, puesto que no habían tenido unas rentas de trabajo a las que éste sustituyera. En muchas ocasiones tampoco percibían una pensión asistencial, puesto que disponían de la pensión de jubilación de su cónyuge, y este hecho las excluía del derecho a la pensión de acuerdo a los requisitos fijados para su percepción. Esta desprotección se refleja en la mayor proporción de mujeres mayores de 64 años que no cobraba ninguna pensión: 30 de cada 100 frente a 12 de cada 100 hombres en 1970 (GAUR, 1975).

² Este aspecto será tratado en el apartado 4.6 de este capítulo.

³ Como ya se explicó en el capítulo tercero, la reforma de 1963 impuso como bases de cotización unas bases cuyas cuantías eran determinadas por el Ministerio de Trabajo según categorías profesionales. Estas bases recibieron el nombre de bases tarifadas.

cotización por bases tarifadas y complementarias hasta el año 1979, incidieron en que las pensiones de jubilación no cumplieran el principio de mantenimiento de ingresos⁴. La inflación de los últimos años del régimen autoritario también dificultó el que las pensiones garantizaran una renta sustitutiva del salario de activo, tanto por su impacto sobre la base reguladora, como por sus efectos sobre la cuantía reconocida de las pensiones.

A partir de la reforma de pensiones de 1972 y hasta 1985, la cuantía de la pensión de la jubilación se calculó a partir de las bases de cotización de los dos años inmediatamente anteriores a la jubilación, sin aplicar sobre ellas ningún mecanismo corrector en el caso de que durante ese tiempo hubieran perdido poder adquisitivo. Además, la ausencia de un mecanismo de revalorización automático no garantizaba el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, y, por tanto, su capacidad de sustitución de las rentas de activo. La elección de los últimos gobiernos franquistas de una pauta de revalorizaciones en beneficio fundamentalmente de las pensiones mínimas no contribuyó a la garantía de unas pensiones de sustitución, puesto que las pensiones superiores a la mínima perdieron poder adquisitivo.

Como consecuencia de esta política, el gobierno de UCD heredó un sistema de pensiones de jubilación en el que una gran parte de las pensiones percibían complementos por mínimos debido a sus bajas cuantías: en 1981, el 73% de las pensiones de jubilación eran mínimas, destacando por orden de importancia en cuanto al porcentaje de pensiones mínimas respecto al total las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (99%), y las de viudedad (83%)⁵. De esta forma, un sistema contributivo sobre el papel se convertía en un

⁴ La inexistencia de unas pensiones sustitutivas de jubilación se puso de manifiesto al final del capítulo segundo. Además, hay que tener en cuenta que, aunque la reforma de 1972 mejoró las cuantías de las pensiones contributivas, y, por tanto, su capacidad de sustitución de los ingresos de activo, cuando UCD llegó al poder los jubilados estaban constituidos en su mayor parte por personas cuya carrera contributiva se había desarrollado antes de la reforma.

⁵ Datos extraídos de Durán (1982:278).

sistema asistencial en la práctica, que concedía pensiones uniformes e insuficientes a la población retirada del mercado de trabajo.

El incumplimiento del principio de suficiencia en el ingreso desde el punto de vista de la cobertura, también se reflejaba en sus escasas cuantías. A pesar de que las revalorizaciones producidas durante los años finales del franquismo habían sido proporcionalmente mayores para las pensiones de menor cuantía, y de que en 1974 se habían establecido las pensiones mínimas, la insuficiencia de éstas era manifiesta: en 1976 la pensión contributiva media de jubilación sólo representaba un 67% del salario mínimo⁶.

Finalmente, el sistema de pensiones heredado por el primer gobierno democrático tenía un carácter corporativo y desigualitario. La propia configuración del sistema de pensiones de jubilación en diversos regímenes determinaba que el acceso a la pensión y la cuantía de ésta dependiera del Régimen en el que hubiera estado afiliado el trabajador, lo que introducía desigualdades entre la población jubilada según ramas profesionales⁷. En 1976 existía un Régimen General para los trabajadores asalariados de la industria y los servicios, y doce Regímenes especiales: Trabajadores autónomos, Agrario por cuenta ajena, Agrario por cuenta propia, Trabajadores del Mar, Minería del Carbón, Artistas, Empleados de Hogar, Escritores de Libros, Ferroviarios, Futbolistas, Representantes de Comercio, y Toreros. Los trabajadores incluidos en algunos de estos Regímenes especiales habían adquirido sus derechos pasivos en condiciones más ventajosas que el resto de los trabajadores, es decir, con escasos períodos de cotización, y con unas bases de cotización menores

⁶ Elaboración propia de acuerdo a los datos proporcionados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1996:271), y al Anuario de Estadísticas Laborales de 1991. Para valorar en su justa medida la insuficiencia de las pensiones de jubilación conviene tener en cuenta que el salario mínimo en ese año representaba el 42% del salario medio de un trabajador de la industria y los servicios.

⁷ Tal y como puse de manifiesto en el capítulo anterior, los Regímenes especiales introducían especificidades en materia de períodos de cotización mínimos para acceder a las pensiones de jubilación, y en cuanto a las bases y tipos de cotización aplicables. También entre ellos mismos existían diferencias.

El establecimiento de pensiones mínimas en 1976 para los Regímenes especiales de Trabajadores Autónomos, Empleados de Hogar, Agrario y Mar⁸, y las revalorizaciones proporcionalmente mayores que tuvieron las pensiones mínimas (una gran proporción de las pensiones de esos Regímenes), reforzaron la pauta desigualitaria que introducía la organización del sistema en diferentes regímenes. Además, esta desigualdad sirvió para dar lugar a una pauta de redistribución negativa en el sistema de pensiones de jubilación. Esas políticas beneficiaron a grupos de población que no se correspondían con los de rentas más bajas, como algunos trabajadores autónomos y propietarios agrícolas, y fueron financiadas por el grueso de los trabajadores asalariados de la industria y los servicios.

4.3. El marco económico de los gobiernos de UCD

4.3.1. Las dimensiones de la crisis

Cuando UCD llegó al gobierno las condiciones económicas habían empeorado considerablemente después de una década de crecimiento. La crisis de 1973 tuvo para la economía española consecuencias especialmente graves por su dependencia de las economías europeas. Tal y como Fuentes Quintana (1982) ha señalado, la crisis afectó a tres de los pilares fundamentales que habían sustentado el desarrollo económico español desde mediados de la década de los sesenta: unas importaciones de petróleo baratas, las posibilidades de empleo europeo para la población española, y las divisas por turismo, estos últimos los dos pilares sobre los que se había sustentado la financiación de los déficits de la balanza comercial

⁸ En 1974 se habían establecido para los pensionistas del Régimen General.

española durante la etapa de desarrollo⁹. En este sentido, la economía española se vio afectada no sólo por los efectos de la crisis en sí misma, sino por los efectos que ésta tuvo en las tasas de crecimiento de los países del entorno español.

El segundo rasgo diferencial que tuvo la crisis de los 70 para España fue su mayor duración (Fuentes Quintana, op.cit. y García Delgado y Serrano, 1990). Esta diferencia tuvo su origen en la incapacidad de un régimen franquista debilitado política y socialmente para realizar la política de ajuste necesaria a la crisis. Salvo en la segunda mitad de 1975, la política económica realizada por los gobiernos franquistas tuvo como objetivos mantener la paz social y contrarrestar la prohibición de sindicatos democráticos. Los ejes de esta política fueron la subvención de los precios internos de la energía a costa del Presupuesto, la sustitución de la menor demanda externa por demanda interna, y las mejoras salariales¹⁰.

Estas mejoras fueron consecuencia del establecimiento de los aumentos salariales anuales en función de la inflación pasada, práctica que se acompañó con un crecimiento desbordado de los gastos de Seguridad Social. La explosión salarial, y el aumento del gasto de la Seguridad Social a costa de las cotizaciones, produjo un mayor crecimiento de los costes de trabajo, lo que agravó la caída de las inversiones y de la actividad económica. Este crecimiento de los costes de trabajo tuvo también consecuencias para la inflación, agravando el impacto inicial del alza de los precios petrolíferos, de tal manera que a comienzos de 1977 alcanzaba el 25%. El desequilibrio en la balanza de pagos, la ruptura del superávit presupuestario, y el crecimiento del desempleo completaban el pesimista cuadro macroeconómico de España durante la transición a la democracia.

⁹ En 1973 la producción doméstica de energía satisfacía sólo el 20% de la demanda. Por su parte, la emigración representaba alrededor del 8% de la población activa (Maravall, 1997:46-47).

¹⁰ Entre 1961 y 1970 los salarios reales crecieron a una tasa media anual de 7%, frente al 5% de la media de la Comunidad Europea (Commission of the European Communities, 1993:210).

*4.3.2. Los Pactos de la Moncloa y la mejora de las condiciones económicas*¹¹

La firma de los Pactos de la Moncloa en octubre de 1977 significaron el inicio de la política de ajuste a la crisis, y abrieron una nueva etapa de política económica que se desarrollaría hasta la mitad de 1985. Tanto la urgencia del ajuste económico, como su naturaleza pactada, venían dadas por razones políticas. El primer gobierno centrista, con Enrique Fuentes Quintana como Vicepresidente de Asuntos Económicos y Francisco Fernández Ordóñez como Ministro de Hacienda, consideró que la crisis económica constituía un problema político fundamental para la legitimación del régimen democrático, y por tanto la búsqueda de soluciones a los problemas económicos constituía una tarea prioritaria: “Era evidente que si los problemas económicos no encontraban ni planteamientos ni respuestas políticas eficaces, si la actuación del gobierno no atendía la agenda de preocupación de la sociedad traduciéndose en programas coherentes aplicados con efectividad, la legitimidad del régimen se iría erosionando hasta afectar a su continuidad. Este planteamiento acentúa el grave compromiso con el que se enfrentan los regímenes democráticos en el período de su consolidación, tanto más si éste coincide con las complicaciones de una crisis económica abierta y grave. En esta situación, el tiempo adquiere una decisiva importancia, ya que el régimen democrático debe ganarse en los primeros meses o en los primeros años, el margen de eficacia y efectividad necesarios para asegurar su continuidad. La búsqueda de soluciones a los problemas económicos se convierte por ello en tarea política prioritaria y urgente para ganar la legitimidad que el régimen democrático necesita” (Fuentes Quintana, op.cit.:26).

¹¹ El estudio más completo sobre la política económica contenida en los Pactos de la Moncloa, y sus efectos macroeconómicos es el de Trullén (1993). Un resumen de las principales medidas económicas que contiene se puede encontrar en Fuentes Quintana (1990).

Sin embargo, también fue consciente de que los costes políticos del ajuste debían ser repartidos entre diversas fuerzas políticas, en beneficio de la propia UCD y del éxito de la política económica que querían emprender. Este reparto fue motivado por la configuración del escenario político tras las primeras elecciones constituyentes. El gobierno consideró que la inclusión de las fuerzas políticas más representativas tanto de izquierda como de derecha era necesaria para conseguir el apoyo de los diferentes grupos sociales a los que el ajuste demandaba sacrificios, y también para que las fuerzas sindicales y empresariales aceptaran su parte de responsabilidad para con la nueva política económica¹². Por su parte, los partidos que firmaron los Pactos de la Moncloa (Partido Socialista Obrero Español, Partido Socialista de Cataluña, Partido Socialista Popular, Partido Comunista, Partido Nacionalista Vasco, Alianza Popular y los nacionalistas catalanes), pensaron que esa estrategia les beneficiaría electoralmente.

La política económica contenida en los Pactos de la Moncloa estableció medidas en dos campos diferentes: el del saneamiento de la economía y el de las reformas¹³. Las medidas de reforma contenidas

¹² Tanto Fuentes Quintana (1990) como Trullén (1993) han enfatizado que en aquel momento el pacto social era imposible de conseguir, debido al momento constituyente en el que se encontraban tanto los sindicatos como la cúpula patronal. De hecho durante el verano de 1977 tuvieron lugar unas conversaciones con los representantes sindicales y empresariales por separado, para presentarles y obtener una primera opinión sobre las líneas de política económica del gobierno. En estas conversaciones se manifestó el rechazo de los primeros a las medidas de moderación salarial propuestas por el gobierno, y el desacuerdo de los segundos a las medidas fiscales y de financiación de la Seguridad Social.

¹³ La línea básica de política económica recogida por los Pactos de la Moncloa había sido previamente defendida por el gobierno centrista en el Plan Económico de Urgencia aprobado por el Consejo de Ministros en julio de 1977, y en el Programa de Saneamiento y Reforma Económica que sirvió de base para las negociaciones de los Pactos de la Moncloa. El texto completo de este Programa, así como de los Pactos de la Moncloa se puede consultar en un el texto publicado por el Ministerio de Economía en noviembre de 1977 con el título *Programa de Saneamiento y Reforma Económica. Pacto de la Moncloa*. En las líneas que siguen se recogen las medidas económicas de carácter general que se incluyeron en el texto de los Pactos. Aquellas

en los Pactos de la Moncloa hacían referencia fundamentalmente a cinco líneas de acción: a) la reforma del presupuesto y el gasto público, incorporando al control parlamentario el conjunto del gasto público, incluyendo el presupuesto de la Seguridad Social, y estableciendo la presupuestación por programas para un mejor control de la asignación de recursos; b) la reforma fiscal, con el objetivo de aumentar la capacidad de financiación del sector público y conseguir un sistema fiscal justo y progresivo¹⁴; c) la reforma del sistema financiero, que posibilitase su liberalización y un control monetario activo y continuo; d) la reforma del marco de relaciones laborales, con el fin de incorporar a los representantes sindicales y empresariales en los procesos de control y vigilancia de la gestión de las empresas públicas, Seguridad Social y política de precios; y e) la reforma de la empresa pública, estableciendo un sistema de control eficiente. Finalmente los Pactos contemplaban la iniciación de algunas reestructuraciones productivas como la de la energía, la de ciertos sectores críticos de la industria y modificaciones en la política agraria.

La política de saneamiento perseguía como objetivo fundamental reestablecer los equilibrios económicos necesarios, y entre ellos principalmente controlar la inflación. Tal y como ha puesto de manifiesto Fuentes Quintana, esta política de saneamiento también pretendía reestablecer el equilibrio de las cuentas de las empresas, frenando la caída de los excedentes empresariales, para apoyar el desarrollo de la inversión privada y la creación de empleos. La política de saneamiento se apoyaría en medidas articuladas desde el ámbito de rentas, monetario, y presupuestario.

La política de rentas se estableció de acuerdo a dos principios fundamentales. Primero, el crecimiento de los salarios se pactaría para 1978 de acuerdo a la inflación prevista y no a la pasada, asegurándose la capacidad de compra de la masa salarial respecto al alza prevista de

medidas de carácter más específico que aluden al sistema de Seguridad Social y al sistema de pensiones se recogen en próximos apartados de este capítulo.

¹⁴ Un excelente análisis de la reforma fiscal realizada por UCD y sus consecuencias se puede encontrar en el trabajo de Gandarías (1999).

los precios. Segundo, se reducirían las cuotas de la Seguridad Social percibidas sobre las nóminas de salarios. El objetivo de crecimiento de la masa salarial para 1978 (incluyendo cotizaciones) se estableció en el 22%. La política monetaria consistió en el control de la cantidad de dinero disponible. Para hacer posible este control debía limitarse la cuantía del déficit público total, de tal manera que las necesidades de financiación del sector público no actuaran como un factor de creación de dinero contrarrestando la política monetaria, y estrangulando el volumen de créditos disponibles por el sector privado, ya que ambos factores dificultarían la recuperación económica.

La limitación del déficit público vendría dada por el control de los gastos y el aumento de los ingresos, mediante la realización de una reforma fiscal. La transformación del sistema tributario español de modo que sirviese para aumentar la capacidad de financiación del sector público era imprescindible para hacer compatibles una política de expansión del gasto con el objetivo de reducción del déficit público. El control del gasto público afectaba fundamentalmente a los gastos de consumo, para los cuales se establecía un techo de crecimiento. Esta política permitiría simultáneamente limitar el crecimiento del gasto y dedicar éste a fomentar el empleo y a la consecución de objetivos redistributivos. Los objetivos de este tipo recogidos en los Pactos de la Moncloa son los siguientes: un incremento de los gastos de inversión en un 30%; la mejora de las prestaciones del seguro de desempleo, sanitarias, y pensiones; la gratuidad progresiva de la enseñanza; y finalmente, una política de suelo y vivienda orientada al control del uso especulativo de éste, y al aumento de la construcción de viviendas para los sectores más necesitados de la población¹⁵. La realización de la reforma fiscal, de carácter progresivo, completaba la política redistributiva contenida en los Pactos de la Moncloa.

Esta política redistributiva fue concebida por el equipo económico centrista como contrapartida a la moderación salarial impuesta por los Pactos, de manera que sirviera para amortiguar los

¹⁵ Para un buen resumen de las medidas de carácter redistributivo que contienen los Pactos de la Moncloa véanse las páginas 254 a 259.

costes sociales del ajuste económico e hiciera posible alcanzar una política económica consensuada. De hecho, la existencia de contrapartidas económicas a la política de rentas (junto con otras de carácter institucional) fue una de las exigencias de los partidos de izquierda que negociaron los Pactos con el gobierno centrista. El objetivo fundamental de las medidas redistributivas aprobadas era el “desplazamiento de la distribución de la renta del escenario de la producción hacia el de la Hacienda y el gasto público” (Fuentes Quintana, 1980:123). En este sentido se ha destacado que los Pactos de la Moncloa hicieron recaer la estrategia de redistribución en el Estado, originando un cambio estructural en el comportamiento del sector público desde entonces (Trullén, 1993)¹⁶. La política de expansión del gasto que siguieron los sucesivos gabinetes centristas fue uno de los responsables de la aceleración del déficit público desde la transición democrática.

Los efectos macroeconómicos más inmediatos que tuvieron los Pactos de la Moncloa fueron la desaceleración de la inflación y de los salarios nominales, y la recuperación del equilibrio exterior de la balanza de pagos por cuenta corriente¹⁷. Sin embargo, tal y como ha destacado Fuentes Quintana en sus trabajos anteriormente citados, el principal activo de los Pactos de la Moncloa fue la creación de un clima político y social favorable a la elaboración de una Constitución democrática aceptada por todas las fuerzas políticas parlamentarias en diciembre de 1978. Los Pactos lograron así que la crisis económica no fuese un obstáculo para la transición a un régimen democrático. Tras la aprobación de la Constitución, las condiciones económicas volverían a agravarse.

¹⁶ Esta tesis también ha sido sostenida por Comín (1989) responsabilizando principalmente del crecimiento del peso de las Administraciones públicas en la economía al gasto en transferencias.

¹⁷ Los precios al consumo pasaron de una media anual del 25% en 1977 a una media del 20% en 1978 (Trullén, 1993:278). Por su parte el crecimiento de los salarios nominales pasó de un 27% en 1977 a un 9% en 1979 (Maravall, 1997:85).

4.3.3. El agravamiento de la crisis

En 1979 se produjo la nueva subida de precios internacionales del petróleo. Esta segunda crisis del petróleo desencadenó un nuevo encarecimiento de la factura energética nacional, y por lo tanto una disminución de renta disponible que contrajo la demanda interna. La elevación de los costes del petróleo también repercutió sobre el crecimiento de los costes laborales, debilitando la inversión. Esta creciente debilidad de la inversión se tradujo en una desaceleración del crecimiento, y en un aumento ininterrumpido del desempleo, prolongando la crisis iniciada en 1975 hasta 1985. Entre 1979 y 1981 el PIB real creció menos del 1% anual por término medio¹⁸. Por su parte, la tasa de paro se elevó de 7% en 1978 al 14% en 1981 (Comisión of the European Communities, 1993:184). La decisión gubernamental de que el incremento de los precios del petróleo repercutiera en los costes y precios domésticos, interrumpió la mejora de la inflación que se había venido produciendo desde 1978. Mientras que la tasa de incremento de los precios al consumo en 1979 alcanzó un 16% frente al 20% en 1978, el ejercicio de 1980 se cerró también con una tasa media del 16% (Linde, 1990:42 y 47).

La política de los gobiernos centristas en esta nueva etapa de crisis mantuvo una pauta de continuidad con la establecida en los Pactos de la Moncloa¹⁹. El control de la inflación siguió siendo objetivo prioritario de la política económica, lo que llevaba a conceder una gran importancia a la política de moderación salarial y a una política monetaria restrictiva. Se consideraba también que los

¹⁸ Ministerio de Economía y Comercio, *Informe de la OCDE sobre la Economía Española*, 14 de mayo de 1982:7.

¹⁹ El principal elemento de discontinuidad con la política económica del período constituyente fue el modo cómo se formuló esta política. El pacto socioeconómico entre partidos dio paso a negociaciones entre sindicatos y centrales patronales. Tal y como ha argumentado Enrique Fuentes Quintana en los trabajos anteriormente citados, el fin de la etapa constituyente y una nueva valoración por parte de los partidos implicados de los Pactos de la Moncloa de su estrategia política, fueron los motivos que influyeron en el fin de la política económica consensuada.

Presupuestos debían atender en mayor medida a los costes sociales derivados de la crisis, lo que se reflejó en el aumento de los gastos de inversión y del gasto social. Tanto en el Acuerdo Marco Interconfederal entre la CEOE y la UGT, firmado en 1980, como en el Acuerdo Nacional de Empleo, firmado en junio de 1981 con la participación también de CCOO, se establecieron límites al crecimiento de la masa salarial bruta. El ANE incluyó también la ampliación de la cobertura del subsidio de desempleo y algunas medidas de fomento del empleo. Sin embargo, la creciente debilidad política de Unión de Centro Democrático (tal y como se argumentará en el apartado siguiente), le impidió realizar un ajuste salarial y monetario más duro.

La agudización de la crisis económica se dejó notar de manera acusada en el déficit público, que se financió con recurso al Banco de España. Esta pauta de financiación tuvo un impacto negativo sobre la inflación y sobre los tipos de interés, aumentando los costes financieros de las empresas, y agravando así la caída de la inversión²⁰. El aumento en el paro y el muy escaso crecimiento registrado para la economía española llevaron a incrementos de recaudación moderados, tanto del lado de las cotizaciones como de los ingresos fiscales²¹. La desaceleración en el crecimiento de la capacidad recaudatoria del sector público también fue ocasionada por la progresiva paralización de la reforma tributaria iniciada en 1977. Simultáneamente, la crisis económica ocasionó fuertes incrementos en el gasto social, y en la financiación de las pérdidas del sector industrial. De esta forma, el

²⁰ Esta expansión de los costes financieros, junto con el crecimiento de las cotizaciones a la Seguridad Social hasta inicios de los ochenta (tal y como argumentaré en el apartado 4.5), contrarrestó los efectos de la moderación salarial en la recuperación de la inversión privada.

²¹ La desaceleración que se produjo en las cotizaciones se manifiesta en la tabla 4.1 de este capítulo. Esta desaceleración no sólo fue ocasionada por la caída del empleo, sino también por la utilización de la política de cotizaciones como política de empleo. Las líneas básicas de la actuación de los sucesivos gabinetes centristas en cuanto a la política de cotización al sistema de Seguridad Social se exponen en el apartado 4.5.

déficit público pasó del 2% del PIB en 1979 al 6% en 1982 (Fuentes Quintana, 1989:54).

4.4. Las condiciones políticas de los gobiernos de UCD

4.4.1. La formación de UCD²²

Unión de Centro Democrático nació como un partido que reunió a la oposición moderada del franquismo y a políticos reformistas que habían tenido puestos oficiales dentro del Régimen. En enero de 1977 nació el Centro Democrático, una coalición formada por partidos democristianos, socialdemócratas y liberales, con el objetivo de ser la alternativa política de centro en las primeras elecciones democráticas²³. La convicción de que existía un espacio político de centro, con el cual se identificaba la mayoría de la población española, que no podía ser llenado ni por Alianza Popular ni por el Partido Socialista Obrero Español, aglutinaron a estas diversas fuerzas políticas. A principios de 1977 la mayoría de los ciudadanos se posicionaban ideológicamente en el centro del espectro político: en una escala izquierda – derecha que variaba de 1 (extrema izquierda) a 10 (extrema derecha), el 41% del electorado se situaba en las posiciones 5 y 6, siendo la posición media de 5,5 (Linz, Gómez-Reino, Orizo, y Vila, 1981: 372).

La identificación de Alianza Popular con el antiguo régimen y el desplazamiento del Partido Socialista hacia un mayor radicalismo de izquierda, habían dejado sin representación partidista a esa opción política de centro²⁴. A medida que se acercaba la fecha de las primeras

²² La literatura sobre la formación, desarrollo organizativo y declive de UCD es muy abundante. Entre otros trabajos pueden destacarse los de Alonso – Castrillo (1996), Attard (1983), Chamorro (1981), Figuero (1981), y Tusell (1985).

²³ Estos partidos eran: Izquierda Democrática, Federación Popular Democrática, Partido Demócrata Cristiano (de carácter democristiano), Federación Social Demócrata (de carácter socialdemócrata), Federación de Partidos Demócratas, Partido Demócrata Popular, y Partido Liberal (de carácter liberal).

²⁴ Alianza Popular se constituyó oficialmente en 1976. Sus fundadores, entre los que se encontraban Manuel Fraga Iribarne, Licio de la Fuente o Laureano López Rodó, habían desempeñado todos altos cargos políticos durante el régimen franquista. Por su parte, en el XXVII Congreso del PSOE, celebrado a comienzos de diciembre

elecciones democráticas, los representantes demócratacristianos de Centro Democrático empezaron a mostrar sus reticencias a presentarse en una plataforma conjunta con otras fuerzas políticas ideológicamente dispares. Insistían en que la alternativa demócratacristiana era una alternativa definida, y como tal debía presentarse con figura propia en las elecciones²⁵. Por otro lado, la presencia del propio Adolfo Suárez y de altos cargos de la Administración en las futuras listas de la coalición, acabó por convencer a los principales partidos demócratacristianos de su marcha del Centro Democrático. En mayo de 1977 se constituyó UCD mediante un acto administrativo: la preparación de las listas electorales para las elecciones de junio. En estas listas se incluyeron a muchas personas próximas al gobierno de Adolfo Suárez, y con experiencia política durante el régimen franquista, produciéndose el desplazamiento de candidatos inicialmente propuestos por el Centro Democrático. También formaron parte de este grupo de “independientes” personas que acababan de entrar en la política debido al cambio de régimen político. Junto a los independientes, constituyeron parte de la coalición centrista partidos representantes de las familias ideológicas demócratacristiana, socialdemócrata y liberal. Finalmente UCD quedó constituida como una coalición de quince partidos, diez de carácter estatal y cinco regionalistas²⁶.

de 1976, éste se definió como un partido “de clase, de masas, marxista y democrático” (Guerra, 1977:116).

²⁵ La dinámica de formación de UCD, así como el contexto político que precedió a la celebración de las primeras elecciones democráticas, se recoge de manera concisa pero muy clara en Fernández Ordóñez (1980).

²⁶ Los partidos que dan origen a UCD son el Partido Popular, Partido Demócrata Cristiano, Partido Demócrata Popular, Federación de Partidos Demócratas Liberales, Partido Liberal, Partido Progresista Liberal, Partido Social Demócrata, Federación Social Demócrata, Partido Social Demócrata Independiente, Unión Social Demócrata Española, Partido Social Liberal Andaluz, Unión Demócrata de Murcia, Partido Gallego Independiente, Unión Canaria, y Acción Regional Extremeña (*El País*, 4 de mayo de 1977 y 18 de octubre de 1978). Sólo dos partidos de los que habían integrado Centro Democrático, Izquierda Democrática y Federación Popular Democrática, ambos de carácter demócratacristiano, no formaron parte de UCD.

Unión de Centro Democrático puede ser definido como un partido heterogéneo y consociacional (Huneuus, 1985). Esta forma de organización partidista consistió en la representación proporcional de todas las familias, incluidos los independientes, en la distribución de los puestos de gobierno y en las listas electorales del partido. En el terreno ideológico también se reflejaba el principio consociacional, puesto que cada familia consiguió reflejar sus criterios ideológicos básicos en alguna área de acción del partido. Mientras que el área económica del gobierno, y, por tanto, el diseño de las prioridades presupuestarias y su financiación, estuvo principalmente en manos de la familia socialdemócrata, la educación y la familia fueron los ámbitos en los que se adoptaron las posiciones de los demócratacristianos²⁷. Por otro lado, la defensa de la libertad de empresa y la economía de mercado reflejaba la presencia de los partidos liberales dentro de UCD. Así pues, la característica en el terreno ideológico de UCD consistió en una yuxtaposición de aspectos ideológicos aportados por cada una de las tres familias. Esta heterogeneidad ideológica, además de asegurar la propia supervivencia de UCD como coalición política, sirvió de base a un partido definido como “democrático, interclasista, reformista y progresista, de ámbito nacional y con organización regional, provincial y local” (UCD, 1979:149).

En las primeras elecciones democráticas UCD obtuvo el 35% de los votos emitidos, consiguiendo 167 escaños, una cantidad levemente inferior a la mayoría absoluta. El principal partido de la oposición, el PSOE, obtuvo un 29% de los votos, consiguiendo 118 escaños. Cada uno de ellos estaba flanqueado por dos partidos con apoyos mucho más bajos: el Partido Comunista de España (PCE) a la izquierda del

²⁷ De hecho, representantes del Partido Socialdemócrata Popular fueron los responsables de realizar el programa económico con el que UCD concurrió a las elecciones de junio de 1977. La personalidad más destacada de la familia socialdemócrata fue Francisco Fernández Ordóñez, ministro de Hacienda hasta 1979 y responsable de la reforma fiscal realizada por UCD.

PSOE, y Alianza Popular (AP) a la derecha de UCD²⁸. El escenario político resultante de estas elecciones estuvo dominado así por un relativo equilibrio entre los bloques ideológicos de izquierda y derecha, y fue el reflejo de la posición moderada del electorado, puesto que los dos partidos ubicados por los ciudadanos más cerca del centro del espectro político, UCD y PSOE, sumaban el 65% de los votos²⁹. Esta posición moderada también se reflejó en el escaso apoyo que recibieron las fuerzas de extrema izquierda y extrema derecha.

El perfil social de los apoyos partidistas a UCD era heterogéneo. La composición de su núcleo dirigente reflejaba una coalición entre familias políticas que, en la mayoría de los países occidentales europeos, representaban a amplias capas del electorado. Además, el partido se definía explícitamente como interclasista. UCD recogía los mayores apoyos de lo que convencionalmente se clasifican como sectores de clase media. El 58% de los pequeños propietarios agrícolas daba su voto a UCD³⁰. Este porcentaje descendía a alrededor del 39% en el caso de trabajadores independientes. Era de ambos grupos de

²⁸ El Partido Comunista obtuvo un 9% de los votos y 20 escaños. Por su parte Alianza Popular consiguió un 8% de los votos y 16 escaños. Los datos relativos a los votos y escaños obtenidos por los diferentes partidos en las elecciones de junio de 1977, así como los que luego se recojan para las elecciones de 1979, han sido obtenidos de Linz (1980:112 y 120).

²⁹ En una escala izquierda – derecha de diez posiciones, dónde el 1 representaba la extrema izquierda y el 10 la extrema derecha, la posición media atribuida por los ciudadanos a UCD era de 5,9, mientras que la del PSOE era de 3,8. PCE y AP obtenían posiciones medias mucho más distanciadas del centro político (posiciones 5 y 6): 2,5 y 8,4 respectivamente (Linz, Gómez - Reino, Orizo y Vila, 1981:371).

³⁰ Los datos que a partir de aquí se recogen sobre el perfil ocupacional del voto a los dos principales partidos proceden de una encuesta realizada por Emopública en mayo de 1979 a una muestra representativa de 4.175 individuos (Maravall, 1986:35). Aunque las encuestas de las que proceden los datos son diferentes en tamaño y fecha de realización, así como en lo relativo a las clasificaciones ocupacionales utilizadas, los argumentos de otros autores también reflejan en sus aspectos más generales el mismo perfil social del voto a UCD. Se pueden consultar en este sentido los trabajos de Caciagli (1986:243-244) y Gunther, Sani y Shabad (1986:194-195).

dónde UCD extraía fundamentalmente su electorado. Aproximadamente un tercio de los trabajadores de cuello blanco y técnicos también apoyaban a UCD, proporción similar a los que se inclinaban por el PSOE.

Sin embargo, UCD también incluía entre sus electores a personas de la clase obrera, principalmente trabajadores no cualificados. 29 de cada 100 trabajadores no cualificados votaban a UCD, mientras que esta proporción se elevaba a 42 de cada 100 que daban su apoyo al PSOE (Maravall, 1986:35). La misma distribución del apoyo para cada partido se producía en el caso de los obreros agrícolas. El componente de sectores de baja renta era importante para el apoyo electoral a UCD, puesto que sus votantes se situaban en la categoría de bajos ingresos proporcionalmente en mayor medida que el conjunto de la población: 55% declaraban tener ingresos mensuales iguales o inferiores a 35.000 pesetas mensuales, mientras que esta proporción ascendía a 52% en la población en general. Por su parte, 56 de cada 100 personas que apoyaban al PSOE se encontraban en ese intervalo de ingresos (Maravall, 1986:33).

Edad y confesión religiosa eran dos variables que comparativamente con otros partidos contribuían en gran medida a definir el perfil del electorado centrista. UCD recibía el apoyo mayoritario de los sectores de mayor edad. La importancia electoral de este segmento de población se derivaba no sólo de esta circunstancia, sino también de que la edad eliminaba las diferencias de clase en el comportamiento electoral. Tanto entre las personas que se identificaban como clase trabajadora, como entre aquellas que lo hacían como clase media baja y clase media o alta, la proporción de los que apoyaban a UCD en el grupo de edad de mayores de 50 años superaba el 50% (Gunther, Sani y Shabad, op.cit.:201)³¹. En ese

³¹ Los datos proporcionados por Gunther, Sani y Shabad proceden de una encuesta realizada por DATA a una muestra de 5.439 personas en mayo de 1979. En correspondencia con su implantación electoral en el grupo de más edad, UCD también era la fuerza política preferida entre los jubilados, puesto que la mayor proporción de jubilados y parados (21%) se decantaba por esta fuerza política. Estos datos han sido obtenidos de una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas en

intervalo de edad, el PSOE era el segundo partido preferido entre todas las clases sociales. El partido socialista recibía su apoyo fundamentalmente de las cohortes más jóvenes (de 18 a 29 años), independientemente de su procedencia social.

La confesión religiosa era también un elemento clave de la identidad electoral de UCD. Con relación a los rasgos de los votantes de otros partidos, así como a los de la población en general, la inmensa mayoría de los que se declaraban como católicos practicantes votaban a UCD: un 71% frente al 40% de los votantes del PSOE, y al 54% de la población (Maravall, 1986:33)³². Incluso los que se definían como católicos no practicantes prestaban su apoyo electoral en mayor proporción a UCD que al PSOE (Linz, Gómez-Reino, Orizo y Vila, 1981:301). El catolicismo constituía un elemento de identificación importante para la población española con una renta por debajo de la media: como mínimo el 75% de las personas que se declaraban como católicas se definían como de clase baja o de clase baja-media (Linz, Gómez-Reino, Orizo, y Vila, op.cit.:300).

4.4.2. La evolución de los apoyos partidistas

Las elecciones legislativas celebradas en marzo de 1979 confirmaron básicamente los resultados de 1977. El principal beneficiario de la nueva consulta fue UCD, no tanto por las pocas

julio de 1980 a 3.457 personas mayores de 18 años. El elevado porcentaje de personas que no saben o no contestan a la pregunta de qué partido votaron en las elecciones de 1977 (35%), así como que en la clasificación ocupacional se incluya a los parados junto a los jubilados, hace que la cifra presentada no refleje de manera muy adecuada el peso de los jubilados como parte importante del electorado de UCD. Sin embargo, la contundencia de los datos respecto a la relación entre edad y voto centrista apoya esa realidad.

³² Los datos que proporciona Maravall provienen de una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas en julio – agosto de 1978 a una muestra nacional de 5.348 personas.

décimas de porcentaje de voto ganadas (35,5% de los votos emitidos frente al 35% obtenido en las anteriores elecciones), cuanto por el fracaso socialista de sustituirlo en el gobierno³³. El PSOE obtuvo el 31% de los votos, mientras que el PCE obtuvo el 11% y AP perdió votos, consiguiendo sólo el 6% de los votos emitidos. Las elecciones de 1979 contribuyeron tanto a consolidar electoralmente a UCD, como a reforzar al PSOE como alternativa de poder, a pesar de que los resultados electorales no se correspondieran con sus expectativas (Maravall, 1980). UCD reforzó sus posiciones en las grandes ciudades, en el País Vasco, en Aragón, Cataluña, Asturias y Castilla-La Mancha. Por su parte, el PSOE aumentó sus votos, experimentó un avance en las regiones de apoyo mayoritario a UCD, cómo las dos Castillas, Galicia y León, y mantuvo también su influencia en la mayoría de sus áreas de poder: Cataluña, Valencia, Asturias y en las grandes ciudades.

Además, las elecciones de 1979 dibujaron un escenario político en el que la competitividad electoral era alta. La diferencia en las proporciones de votos entre UCD y el PSOE ascendió sólo a un 5%, y se mantuvo estable con relación a las elecciones de 1977 (Montero, 1992:258). Reflejaron también la dificultad para UCD de constituir un gobierno sostenido por un fuerte apoyo popular y parlamentario (sólo aumentó un escaño respecto a las elecciones de 1977, 168 frente a 167). En términos generales, la pauta de competición partidista adoptó una forma bilateral expansiva, en la que cada partido orientó su estrategia política a arrancar votos tanto a su derecha como a su izquierda (Maravall y Santamaría, 1985)³⁴. El bajo nivel de identificación partidista de la población española, y la relativa proximidad de los votantes de los diferentes partidos situados en cada

³³ Muchos de los sondeos celebrados entre 1977 y 1979 daban como ganador al PSOE (Caciagli, 1986:128).

³⁴ Como argumentaré más tarde en el apartado 4.5, UCD entendió que su principal competidor era el partido socialista, y consideró que la posición de AP le daba margen de maniobra para desarrollar políticas dirigidas a aquellos sectores del electorado que compartía con el PSOE, sin que ello se tradujese en una pérdida significativa de votos por su derecha.

uno de los bloques ideológicos, fueron los factores que influyeron en la adopción de esta forma de competición. El fin de la etapa de consenso tras la aprobación de los Pactos de la Moncloa y la elaboración de la Constitución, estimuló también la competitividad electoral. Ese consenso había frenado las estrategias partidistas en la acción política.

Desde 1980 comenzó a ponerse de manifiesto el declive del apoyo electoral a UCD³⁵. La pérdida importante de votos en las elecciones parlamentarias vasca y catalana de ese año fue seguida por la derrota del partido en las elecciones al parlamento gallego de octubre de 1981³⁶. La derrota no sólo fue muy significativa porque por primera vez AP sobrepasaba a UCD, y se convertía en la primera fuerza política, sino también porque Galicia había constituido hasta entonces uno de sus bastiones electorales más seguros³⁷. Estos reveses electorales agravaron las tensiones internas que siempre habían existido en UCD, debido a su heterogénea composición, y crearon conflictos entre los diferentes sectores del partido sobre la estrategia política a seguir. Los sectores más conservadores de UCD empezaron a denunciar el carácter izquierdista de las políticas gubernamentales, y la pérdida del electorado “natural” de derecha que ello estaba ocasionando. Por su parte, los sectores más progresistas rechazaron un desplazamiento a la derecha. Estos conflictos debilitaron políticamente aún más al partido centrista, en medio de una crisis económica que actuó también como factor acelerador de la descomposición de UCD³⁸.

³⁵ Las razones del cambio electoral masivo que se produjo en las elecciones de 1982, y, por tanto, de la derrota electoral de UCD, son comentadas más tarde. En general, tuvieron que ver más con la reacción del electorado frente a las escisiones y conflictos internos del partido, y en relación con la mala situación económica, que con un realineamiento político de los votantes.

³⁶ En esas elecciones UCD se convirtió en el quinto y cuarto partido respectivamente en la proporción de votos obtenidos.

³⁷ AP obtuvo el 31% de los votos frente al 28% de UCD.

³⁸ La dimisión de Suárez como presidente del gobierno en enero de 1981 se vio acompañada en los meses sucesivos por deserciones de importantes líderes dentro del partido. Francisco Fernández Ordóñez dejó el partido en noviembre del mismo año

Simultáneamente, las preferencias del electorado se fueron orientando mayoritariamente hacia el PSOE, tal y como lo fueron reflejando las encuestas de opinión. El apoyo al partido socialista recibió un aumento tras la moción de censura presentada al gobierno en marzo de 1980, y recibió el espaldarazo definitivo con su victoria en las elecciones autónomas andaluzas en mayo de 1982. En ellas el PSOE obtuvo el 53% de los votos, seguido a gran distancia por AP (17%) y UCD (15%).

Las elecciones legislativas de 1982 confirmaron el realineamiento del electorado español, que concedió su apoyo de manera absoluta al partido socialista³⁹. Éste obtuvo el 47% de los votos emitidos, doblando prácticamente su electorado de 1979, y consiguiendo gobernar en solitario con 202 escaños⁴⁰. Por su parte UCD prácticamente desapareció del escenario político, ya que su porcentaje de voto descendió del 35% al 6%, castigada por unos electores que reaccionaron a las continuas luchas internas del partido y al agravamiento de las condiciones económicas. AP se convirtió en la segunda fuerza política, con un 26% de los votos. Las elecciones de 1982 supusieron en este sentido una transformación radical de la escena política española, borrando al partido que había realizado con éxito la transición a un régimen democrático, y otorgando a un partido de izquierdas la victoria electoral por primera vez después de cuarenta años.

para fundar uno nuevo, el Partido de Acción Democrática, y sectores de la derecha democristiana, también abandonaron UCD. Finalmente fueron el propio Suárez y sus seguidores quienes abandonaron el partido para crear el Centro Democrático y Social.

³⁹ Un análisis detallado de las elecciones de 1982 se puede encontrar en Linz y Montero (1986), Penniman y Mujal (1985), y finalmente en el número 28 de la Revista de Investigaciones Sociológicas de 1984.

⁴⁰ Los datos de los resultados oficiales de las elecciones de octubre de 1982 han sido extraídos de Muñoz Alonso (1984).

4.4.3 *Las demandas sociales en materia de pensiones de jubilación*

El establecimiento de un sistema democrático generó muchas expectativas en la población española de que el nuevo régimen político garantizaría no sólo derechos políticos, sino también mayor bienestar social e igualdad. En 1980, un 73% de los españoles pensaba que al gobierno le correspondía mucha o bastante responsabilidad en la promoción de la igualdad⁴¹. Desde la llegada al gobierno de UCD las demandas para los programas sociales no dejaron de crecer. Durante ese período de tiempo la población española también se fue manifestando crecientemente a favor de pagar más impuestos para financiar la expansión del gasto en políticas sociales, lo que indica la fuerza de las demandas sociales en ese terreno (Alvira y García, 1988)⁴². En 1979, una gran parte de las personas que opinaban que se debería gastar más en educación, vivienda, sanidad, pensiones y desempleo, estaban dispuestas a pagar más impuestos⁴³. La creencia en la responsabilidad de gobiernos democráticos para con el bienestar de las personas mayores era también muy acusada: un 82% de la población pensaba que era el gobierno el principal responsable de ocuparse de las personas de edad⁴⁴.

⁴¹ Datos extraídos de la Encuesta anteriormente citada realizada por el CIS en julio de 1980.

⁴² Tal y como han señalado esos autores, las respuestas a esa pregunta señalan de una manera más real la intensidad de la demanda en cada servicio o programa, puesto que el ciudadano manifiesta esa preferencia teniendo en cuenta su coste tributario, y el sacrificio que va a tener que realizar por el pago de más impuestos.

⁴³ Datos extraídos de la Encuesta realizada por el CIS en julio de 1979 a una muestra de 3.200 personas mayores de 18 años. Del total de la población, quienes estaban a favor de gastar más y pagar más impuestos para financiar ese gasto representaban la proporción mayoritaria: 41% en educación, 34% en sanidad, 33% en vivienda, y 30% en pensiones y desempleo.

⁴⁴ Estos datos también han sido extraídos de la Encuesta realizada por el CIS en 1980 a 3.457 personas de ambos sexos de 18 años y más.

La población jubilada también demandaba reformas que mejorasen la calidad del derecho a una pensión, y corrigiesen los defectos de los que adolecía la acción protectora del sistema de pensiones de jubilación. Desde mediados de 1976 y a lo largo de todo 1977 y 1978 se sucedieron movilizaciones de pensionistas en varias provincias españolas, y se fueron constituyendo asociaciones de pensionistas y jubilados para plantear sus reivindicaciones. Durante 1977, la Asociación Provincial de Pensionistas y Jubilados de Madrid, constituida en julio de 1976, dirigió varios escritos al Ministerio de Trabajo, y mantuvo contactos con los dirigentes de todos los partidos políticos para plantear las demandas de los pensionistas y jubilados. Durante ese año se crearon otras asociaciones, como la Asociación de Tercera Edad, con delegaciones en veintiséis provincias y con medio millón de pensionistas afiliados. Todas estas asociaciones se reunieron a finales de 1977 en la Federación Nacional de Asociaciones de Pensionistas y Jubilados⁴⁵. Los pensionistas de todo el país acudieron a los llamamientos que hicieron sus asociaciones para manifestarse. Las manifestaciones más numerosas se celebraron el 21 de octubre de 1977 en Pamplona, convocados por la Asociación Ebro de pensionistas, viudas y jubilados de Navarra (6.000 pensionistas); el 12 de noviembre de ese mismo año en Madrid (5.000 pensionistas), atendiendo a la petición de la Asociación Provincial de Pensionistas de Madrid; y el 25 de noviembre, también en Madrid, siguiendo el llamamiento realizado por la Federación Nacional de Pensionistas de CCOO (10.000 pensionistas)⁴⁶.

En sus plataformas reivindicativas los jubilados y pensionistas denunciaban fundamentalmente la insuficiente cobertura de las pensiones, la baja cuantía de éstas, y la continua pérdida de su poder adquisitivo. Reclamaban que ninguna persona mayor de 65 años

⁴⁵ Véase el diario El País de los días 25 de julio, 23 y 28 de septiembre, y 31 de octubre de 1976, y las noticias aparecidas en ese diario los días 1 de junio, 16 de julio, 18 de agosto, 9 de octubre y 22 de diciembre de 1977.

⁴⁶ De acuerdo con las noticias aparecidas en El País el 22 de octubre, y el 13 y 26 de noviembre de 1977.

careciera de una pensión digna, la revisión automática y periódica de sus pensiones de acuerdo con el incremento del coste de la vida, y el establecimiento de una pensión mínima que coincidiera con el salario mínimo. Las demandas de la población jubilada a favor de un sistema de protección social suficiente e igualitario eran así similares a las del conjunto de la población española. Pedían la extensión de la cobertura y la intensidad protectora de las pensiones, componente fundamental de los sistemas de protección de nuestro entorno.

Desde el punto de vista de los principios distributivos que pueden guiar un sistema de pensiones de jubilación, ¿se correspondían estas demandas con el principio de suficiencia en el ingreso, o por el contrario iban dirigidas al principio de mantenimiento en el ingreso? Formalmente, la reivindicación de una pensión mínima equivalente al salario mínimo refleja un principio de suficiencia en el ingreso, puesto que lo que se demanda es la garantía pública de unas pensiones dignas para todas las personas jubiladas, con independencia de las cuantías determinadas por sus condiciones de cotización. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en el caso español cobraban una pensión mínima pensionistas de diferentes niveles de renta, tal y como se explicó en el capítulo anterior.

Por un lado, existía un grupo de jubilados que percibían complementos por mínimos debido a sus bajos salarios de activo. La equiparación de sus pensiones con el salario mínimo interprofesional significaba para ellos la garantía de una renta suficiente en su jubilación, independientemente de su historial contributivo. Por otro lado, algunos jubilados cobraban una pensión mínima debido a que sus condiciones de cotización habían sido bajas, aún cuando sus niveles salariales o de renta les hubieran permitido cotizar por una mayor cuantía, y de esta forma obtener pensiones superiores a las pensiones mínimas. Estas personas eran en su mayoría pensionistas de los regímenes especiales de Trabajadores autónomos y Agrarios por cuenta propia, a los que – debido a la manipulación a la baja de sus cotizaciones –, se les reconocía pensiones iniciales de baja cuantía, y se les concedía una pensión mínima. Ellos percibían indebidamente esta pensión mínima, puesto que si sus condiciones de cotización hubieran reflejado sus niveles de renta de activo les hubieran

permitido obtener una pensión por encima del mínimo. Para estos pensionistas, la mejora de las pensiones mínimas hasta alcanzar el nivel del salario mínimo interprofesional significaba el acercamiento de sus pensiones a su nivel de renta real de activo, infravalorado en sus condiciones de cotización. Por tanto, esta mejora implicaba un principio de mantenimiento de ingresos.

La demanda de revalorización automática y periódica de acuerdo con el incremento del coste de la vida también tenía implicaciones distributivas diferentes según el nivel de renta de los pensionistas. Para aquellos jubilados que cobraban una pensión superior a la mínima, y para aquellos otros que obtenían una pensión mínima (aún cuando sus rentas de activo les hubieran permitido cotizar por una pensión más alta), la revalorización de acuerdo al índice de precios suponía simplemente el mantenimiento del poder adquisitivo de sus ingresos. Ni para unos ni para otros esta revalorización implicaba un principio estricto de suficiencia en el ingreso, puesto que los primeros percibían una pensión por encima de un nivel mínimo de renta (aunque ésta fuera de baja cuantía), y el nivel de renta de los segundos no era bajo.

Sin embargo, para aquellos pensionistas que percibían pensiones mínimas debido a que sus bajas cotizaciones se habían correspondido con unos niveles salariales bajos, la revalorización automática y periódica de sus pensiones suponía la garantía del principio de suficiencia en el ingreso. Hay que tener en cuenta que estas personas recibían una pensión de cuantía superior a la que les hubiera correspondido de acuerdo a sus condiciones de cotización. Es decir, para ellos el mantenimiento estricto de la relación entre lo cotizado y lo cobrado durante la vida laboral hubiese significado vivir en la pobreza. Por tanto, al reclamar el mantenimiento del poder adquisitivo de sus pensiones, estaban pidiendo la garantía en el tiempo de una renta que no cumplía una función sustitutiva del ingreso de activo, sino una función compensadora de su carencia de ingresos.

4.5. Las opciones de los líderes políticos

4.5.1. *La interpretación de los constreñimientos económicos por parte de los líderes centristas*

Cuando Unión de Centro Democrático llegó al gobierno se enfrentó con unas malas condiciones económicas. Este escenario económico fue percibido por los dirigentes de UCD como una situación que constreñía el gasto en políticas de bienestar, e imponía límites a la satisfacción de las demandas sociales. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social del primer gobierno de UCD, Enrique Sánchez de León, así lo reconocía ante la Comisión de Política Social del Congreso de los Diputados en diciembre de 1977: “En el Presupuesto de la Seguridad Social para 1978 se han tenido que contemplar y aceptar condicionantes económicos que en otro momento serían absolutamente inaceptables en función de esa tan repetida demanda social a la que vengo haciendo referencia... esa operación de acomodarnos y restringir los porcentajes de crecimiento, naturalmente no está exenta de dificultades,... pero los compromisos que se han adquirido devienen de una situación económica que nos constriñe” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Sanidad y Seguridad Social, Año 1977, Núm. 32:1173).

Tal y como pusieron de manifiesto los dirigentes económicos de UCD en sus primeros meses de mandato, el principal objetivo de la estrategia gubernamental era reducir la inflación. En esta estrategia representaba un papel clave una política pactada de contención de los costes de trabajo. Estos costes se componían de salarios y cotizaciones a la Seguridad Social. El gobierno interpretaba que el aumento de las contribuciones a la Seguridad Social con que se había financiado la reforma de pensiones de 1972 había tenido un impacto bastante importante en el crecimiento de los costes laborales. Este crecimiento había incidido a su vez en el proceso inflacionario que había afectado al país. Esta convicción fue expuesta por el Vicepresidente de Asuntos Económicos, Enrique Fuentes Quintana, en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados del 27 de octubre de 1977 con ocasión del debate sobre los Pactos de la Moncloa: “No puede ignorarse que el proceso inflacionista español ha tenido su origen en estos últimos años en un crecimiento de los costes, como consecuencia de la conjunción

de tres factores: un importante descenso de la productividad, intensos crecimientos en los salarios monetarios, y en fin, importantes aumentos en las contribuciones a la Seguridad Social” (Ministerio de Economía, 1977:98).

Además, los líderes políticos estaban convencidos de que el crecimiento de los costes laborales que se había producido como consecuencia del incremento de las cotizaciones, sobre todo de la cuota empresarial, afectaba negativamente al empleo. Hay que tener en cuenta que el reparto de las cotizaciones a la Seguridad Social era muy desigualitario entre trabajadores y empresas. La carga contributiva recaía fundamentalmente sobre las cotizaciones empresariales, que representaban en 1980 el 72% del total de las cotizaciones en comparación con el 39% en el conjunto de la Comunidad Europea (García de Blas, 1981:156). Además, la expansión del gasto que se había producido desde 1972 había sido financiada fundamentalmente por las cotizaciones empresariales, puesto que éstas habían aumentado su peso en el total de las cotizaciones desde un 69% en 1960 hasta el 72% ya comentado⁴⁷.

La percepción del papel negativo que había jugado el crecimiento de las cotizaciones a la Seguridad Social en la espiral de inflación y desempleo, constituyó el filtro a través del cual los líderes políticos interpretaron como restrictivas las condiciones económicas existentes. Entendieron que una política de expansión del gasto en pensiones financiada con cargo a las cotizaciones podía poner en entredicho la inversión, la creación de empleo, y por tanto, la recuperación económica:

“Por una parte hay el deseo político de subir las pensiones, por otra parte, aparte del deseo político del gobierno, hay una fuerte presión en las calles de que suban las pensiones, de que suba el gasto en sanidad pública, de que suban los salarios, y por otra parte

⁴⁷ Los datos relativos al año 1960 han sido extraídos de Cruz Roche, Desdentado Bonete y Rodríguez Cabrero (1985:136).

el gobierno tiene miedo, se enfrenta con el problema del paro creciente”⁴⁸.

Hay que tener en cuenta en este sentido que en 1977 las cotizaciones representaban el 93% de los recursos totales del sistema. Este dato da una idea del efecto que cualquier crecimiento de las pensiones podía tener en el aumento de tales cotizaciones, y más particularmente, debido al reparto de la carga contributiva entre empresarios y trabajadores, en las cotizaciones empresariales. Sin embargo, también eran conscientes de las demandas sociales de mejora de las pensiones y de equiparación con los modelos europeos de bienestar, en los cuales las pensiones eran una pieza básica. De esta forma, los líderes políticos percibieron una tensión entre la satisfacción de las demandas que existían en el terreno de las pensiones y la recuperación del crecimiento económico y del empleo:

“El margen de maniobra era en aquellos momentos escaso. Tenga usted en cuenta que en aquellos momentos, que son 78, 79, en España tenemos todavía un paro registrado inferior al millón de parados, pero comienza, bueno no comienza, se desata una crisis que supone la destrucción de empresas y la destrucción consiguiente de empleo ...Resumiendo, el margen de maniobra presupuestaria para una subida de pensiones era muy escaso, y además el cuadro era un cuadro contrario a un incremento de la recaudación, puesto que era una situación de crisis. Entonces, una situación de crisis con caída de la actividad económica pues naturalmente era el peor cuadro para una subida de las pensiones. Si a esto le añade usted que en este cuadro hay que enmarcar una inflación muy fuerte, que cuando se debaten los Pactos de la Moncloa debe estar en torno al 25% de inflación interanual, pues naturalmente verá usted que la situación era enormemente difícil. Todavía esta dificultad pues podría matizarse, podría enriquecerse con algunas otras cuestiones de tipo sociológico. La restauración democrática, como pasa siempre, coincide como no podía ser por menos con unas

⁴⁸ Entrevista realizada por la autora a Luis Gamir Casares el 12 de abril de 2000.

La política de pensiones de jubilación de UCD / 181

reivindicaciones, y unas demandas y unos ajustes muy fuertes, y sobre todo, como yo he dicho muchas veces, unos ajustes a corto plazo, entonces, no quiero decirle a usted que los pensionistas no tuviesen razón que la tenían entonces, y muchos de ellos la tienen ahora también, pero quiero decirle a usted que desde el punto de vista de un gobierno pues la situación era un margen de maniobra muy escaso, unas reivindicaciones muy fuertes, y unas reivindicaciones a corto, prácticamente una situación con una solución muy difícil”⁴⁹

En la solución de esta tensión rechazaron, tanto una estrategia de recorte como una estrategia de expansión incontrolada del gasto social, financiada por un crecimiento ilimitado de las cotizaciones. Ambas estrategias les acarrearían costes políticos. Unos más inmediatos, al no dar respuesta a las demandas sociales existentes en el terreno de las pensiones, y otros a medio plazo, al no dar una respuesta eficiente a la crisis económica. Sea cual fuera el plazo en el que se produjeran estos costes, los líderes políticos consideraron que no podrían afrontar ni unos ni otros, debido a lo limitado de su mandato y a los problemas de consolidación democrática por el que pasaba el país.

Por ello, optaron por mantener un difícil equilibrio entre la mejora de las políticas sociales y la estrategia económica puesta en marcha. El crecimiento de la responsabilidad del Presupuesto en la financiación del gasto social era fundamental para conseguir que ni la política social se realizase a costa de la inflación y el paro, ni el descenso de la inflación y el desempleo se consiguiese a costa del gasto social. El equipo económico de los gobiernos de UCD siempre planteó la necesidad de contener el ritmo de crecimiento de las cotizaciones como la vía fundamental para interrumpir la tendencia alcista de los costes laborales, y, por tanto, de la espiral de la inflación, y estimular así la inversión privada, la creación de empleo, y el crecimiento económico. Esta desaceleración de las cotizaciones había de ser compensada por una mayor participación presupuestaria en la

⁴⁹ Entrevista realizada por la autora a Rafael Calvo Ortega el 21 de junio de 2000.

financiación del gasto social, que hiciese posible compatibilizar esa estrategia económica con la construcción de un moderno Estado de bienestar.

Hay que tener en cuenta en este sentido que durante el período de gobierno de UCD los ministerios económicos estuvieron en manos fundamentalmente de la familia “socialdemócrata” del partido⁵⁰. Estos dirigentes socialdemócratas creían que el Estado debía desempeñar un papel fundamental en la búsqueda de un desarrollo igualitario, y consiguieron que UCD se decantara por una economía mixta de mercado: “La política económica debe corregir el mercado y conseguir un sector público suficiente y adecuado que sirva para un reparto mucho más igualador y solidario de la renta, la riqueza y el poder social, para un desarrollo cualitativo más auténtico que no sea un crecimiento cuantitativo” (UCD, 1979:157).

De esta forma, la participación del sector público en la financiación del gasto social era el elemento fundamental que tenía consecuencias distributivas simultáneamente a través de dos vías. Por un lado, el desarrollo de un sistema de bienestar, cuyas piezas básicas fueran sanidad, pensiones y educación. Por otro, la reducción de la inflación y el creciente desempleo que perjudicaban la capacidad adquisitiva de los trabajadores, y, por tanto, constituían también objetivos fundamentales de la estrategia igualitaria. Por esta razón, los dirigentes económicos defendieron que la mejora de las pensiones no se podía realizar a costa de la inflación y el paro, y, por tanto, se opusieron a un aumento incontrolado de las cotizaciones.

El equipo económico del primer gobierno de UCD trasladó su posición de intentar compatibilizar la mejora de las pensiones con la creación de empleo y la reducción de la inflación, a las áreas ministeriales encargadas de los temas sociales. Ambas áreas

⁵⁰ En la entrevista mantenida con Luis Gamir, éste señaló que tanto Enrique Fuentes Quintana, Vicepresidente de Asuntos Económicos hasta 1978 y artífice fundamental de los Pactos de la Moncloa, como Fernando Abril Martorell, que le sustituyó en el cargo, compartían con los socialdemócratas sus orientaciones sobre el papel protagonista que el Estado debía cumplir en la corrección de las desigualdades económicas.

coincidían en la necesidad de mejorar la intensidad protectora del sistema de pensiones, pero los responsables económicos eran conscientes de las restricciones financieras a esa política de mejora, debido al impacto de un crecimiento de las cotizaciones en la aceleración de la inflación y el desempleo:

“...no hay un ala conservadora que no quiere que suban las pensiones, lo que hay es un ala, bueno más economista, que lo que tiene miedo es a esa forma de subir las pensiones a través de las cuotas de la Seguridad Social, porque considera que tiene un alto coste de empleo, y ahí sí hay una discusión entre una postura digamos un poco más simplista, es decir, subamos las cuotas y subamos las pensiones, y aquellos que sabíamos que el sistema aquel de subir las pensiones podía afectar claramente al paro... considerábamos que las pensiones debían subir, pero debían subir por sistemas que no crearan tan claramente paro”⁵¹.

El presidente Suárez mostró una actitud favorable a la posición del ala económica del gobierno. Así pues, el primer gabinete centrista consideró la contención del crecimiento de las cotizaciones y su sustitución por transferencias estatales como una tarea prioritaria de su labor de gobierno, que debía ser consensuada con el resto de las fuerzas políticas. Por ello, la reforma de la estructura financiera del sistema de Seguridad Social ocupó un lugar central en los Pactos de la Moncloa:

“...el equipo que negoció los Pactos de la Moncloa, con el Banco de España detrás, la parte más técnica del gobierno, que también tenía peso, valoraba este tema, por eso se intentó descargar a la Seguridad Social de que no se financiara todo por cuotas, la razón básica por la que se pasa al sistema de financiación mixta de la Seguridad Social es precisamente pensando en que es un sistema en que se pueden subir las pensiones con menos coste sobre el mercado de trabajo, con menos coste de paro. Esta es una de las

⁵¹ Entrevista realizada por la autora a Luis Gamir Casares el día 12 de abril de 2000.

razones, no la única, de las que están detrás de que en los Pactos de la Moncloa se busque que la Seguridad Social se financie desde los Presupuestos, considerando que los impuestos no es que no tengan muchas veces luego un efecto sobre el paro que lo acaban teniendo, pero que tienen menos que un impuesto sobre el empleo tan directo como las cuotas a la Seguridad Social. Sí, esto se tenía en cuenta dentro de la presión social hacia la igualdad”⁵².

Las actuaciones previstas en materia de financiación constituyeron la parte nuclear de la reforma de la Seguridad Social contenida en los Pactos de la Moncloa. Los Pactos establecieron una reestructuración del sistema de obtención de recursos con los que financiar el gasto social. El gobierno diseñó dos medidas fundamentales con el objetivo de reestructurar el esquema financiero de la Seguridad Social. En primer lugar, fijó un techo de crecimiento a las cotizaciones para 1978 de un 18%. En segundo lugar, estableció un aumento progresivo de la aportación del Estado, para compensar la desaceleración del crecimiento de las cuotas: “La aportación del Estado a la Seguridad Social aumentará al ritmo que permita la marcha general de los ingresos del Estado, pasando de un 3% por ciento en 1977 a un 8% 1978 y hasta alcanzar un 20% de la financiación para el ejercicio de 1983” (Ministerio de Economía, 1977:80-81). La mayor participación de los Presupuestos en la financiación del gasto social demandaba un sistema fiscal que generase mayores ingresos, y por ello la reforma fiscal también formó parte fundamental de los Pactos de la Moncloa.

La política de desaceleración del crecimiento de las cotizaciones se llevó a cabo también por otros medios durante todo el período de gobierno de UCD. Entre ellos hay que destacar las normas que facilitaron moratorias para el pago de cuotas en empresas en dificultades, el diseño de políticas de creación de empleo mediante bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social, las reducciones en el tipo de cotización del Régimen General, y el citado

⁵² Cita extraída de la entrevista mantenida con Luis Gamir.

anteriormente estancamiento de las bases máximas de este régimen⁵³. El Acuerdo Nacional sobre Empleo, firmado por el gobierno y las fuerzas sindicales en junio de 1981, incluyó la reducción en un punto de los tipos de cotización para 1982, con el objetivo explícito de reducir los costes laborales⁵⁴. También se incluyó en el Acuerdo la necesidad de incrementar la aportación del Estado para compensar el menor crecimiento de las cotizaciones.

En la tabla 4.1 se recoge la evolución de los recursos y cotizaciones del sistema de Seguridad Social durante el período de gobierno centrista. En ella se puede observar cómo el crecimiento anual de las cotizaciones se ralentiza desde 1977, decreciendo los ingresos por cotizaciones a partir de 1980. Hasta ese año los ingresos totales del sistema de Seguridad Social crecen en mayor medida que las cotizaciones, debido al importante crecimiento que experimentan las transferencias del Presupuesto en cumplimiento de los Pactos de la Moncloa. Sin embargo, a partir de entonces la recaudación sigue un movimiento paralelo a la disminución de los ingresos por cotizaciones, debido a la desaceleración en el crecimiento de las transferencias. Hay que tener en cuenta que a partir de 1980 las transferencias al seguro de desempleo pasaron a gestionarse por el Instituto Nacional de Empleo, por lo que a partir de ese año no aparecen en las cuentas del sistema de Seguridad Social. La desaceleración en el crecimiento de las aportaciones estatales que muestra la tabla a partir de 1980 puede reflejar entonces, no una desaceleración real de las transferencias a la Seguridad Social, sino la absorción por parte del Seguro de desempleo de una parte importante de esas transferencias. No es hasta 1982 cuando los ingresos crecen, a pesar de la disminución de las cotizaciones, impulsados de nuevo por un crecimiento acusado de las subvenciones estatales.

⁵³ El tipo de cotización en el Régimen General pasó del 34,3% en 1979 al 32,1% en 1982. Estos datos se recogen en el Anexo que sigue al artículo de Adolfo Jiménez en el número 12 de la revista Presupuesto y Gasto Público del año 1994:113.

⁵⁴ El texto completo del Acuerdo Nacional sobre Empleo puede consultarse en De la Villa (1985a).

Sin embargo, la evolución a la baja de los ingresos por cotizaciones no fue suficiente para que se cumplieran los objetivos establecidos en los Pactos de la Moncloa relativos a la participación de cotizaciones y transferencias estatales en la financiación del sistema de Seguridad Social. Sí sirvió para que disminuyera la presión sobre las cotizaciones sociales como fuente financiera casi exclusiva del gasto social que se había venido dando desde la reforma de 1972, estabilizándose su participación en los recursos totales del sistema hasta 1980, y descendiendo a partir de entonces, tal y como se puede ver en la tabla 4.2. Los datos que en ella se recogen también reflejan el importante aumento de las transferencias estatales como fuente financiera, pasando éstas de apenas el 4% de los recursos al 15% en 1982. A pesar de esta transformación en la estructura financiera del sistema de Seguridad Social, en 1982 no se había cumplido el objetivo propuesto en los Pactos de la Moncloa de que el gasto de Seguridad Social se financiara en un 80% por cotizaciones de trabajadores y empresarios, y en un 20% mediante los Presupuestos Generales del Estado.

La política de pensiones de jubilación de UCD / 187

Tabla 4.1. Evolución de la estructura de los ingresos del sistema de seguridad social, 1976-1982 (en pesetas constantes de 1982)

| <i>Años</i> | <i>Recursos</i> | <i>Cotizaciones</i> | <i>Aportacione del Estado</i> | <i>Crecimiento rec ursos (%)</i> | <i>Crecimiento Cotizaciones (%)</i> | <i>Crecimiento aportaciones (%)</i> |
|-------------|-----------------|---------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|---|---|
| 1976 | 1.779.699 | 1.674.801 | 76.056 | - | - | - |
| 1977 | 2.097.872 | 1.930.708 | 76.332 | 17,9 | 15,3 | 0,4 |
| 1978 | 2.355.349 | 2.077.742 | 85.920 | 12,3 | 7,6 | 12,6 |
| 1979 | 2.403.455 | 2.167.710 | 141.137 | 2,0 | 4,3 | 64,3 |
| 1980 | 2.341.884 | 2.093.228 | 221.881 | -2,6 | -3,4 | 57,2 |
| 1981 | 2.333.032 | 2.023.698 | 260.899 | -0,4 | -3,3 | 17,6 |
| 1982 | 2.381.158 | 1.971.746 | 354.802 | 2,1 | -2,6 | 36,0 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico – Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

Tabla 4.2. Evolución de la participación de cotizaciones y aportaciones estatales en la financiación del sistema de seguridad social, 1976-1982

| Años | % Cotizaciones sobre recursos totales | % Aportaciones del Estado sobre recursos totales | % Otros ingresos sobre recursos totales (*) |
|------|---------------------------------------|--|---|
| 1976 | 94,0 | 4,3 | 1,7 |
| 1977 | 92,0 | 3,6 | 4,4 |
| 1978 | 88,0 | 3,6 | 8,4 |
| 1979 | 90,0 | 5,9 | 4,1 |
| 1980 | 89,0 | 9,5 | 1,5 |
| 1981 | 87,0 | 11,2 | 1,8 |
| 1982 | 83,0 | 14,9 | 2,1 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico – Financiero del Proyecto de Presupuesto de la Seguridad Social para 1995.

(1) Estos ingresos incluyen intereses efectivos y otras rentas o transferencias diversas.

Este retraso en la reforma de la estructura financiera del sistema de Seguridad Social es una buena muestra de las dificultades que tuvieron los gobiernos de UCD para cumplir los objetivos previstos inicialmente tanto en su política de contención del crecimiento de las cotizaciones, como en su política presupuestaria⁵⁵. Tras la firma de los Pactos de Moncloa, y hasta que la Constitución no estuvo aprobada, UCD consideró que los costes que podía acarrearle no satisfacer las demandas sociales de mejora de las pensiones, aún a costa de retrasar una política más severa de contención de las cotizaciones, serían elevados. En ello influyeron cálculos ínter temporales sobre que el aplazamiento de esas demandas tendría costes sociales más inmediatos que el empeoramiento del desempleo como consecuencia del aumento de las cotizaciones:

“...los objetivos no estuvieron equilibrados, peso más la subida de las cuotas de la Seguridad Social que el miedo, es decir, que en su momento fue más importante la presión social, y probablemente el primer gobierno que quiso subir las pensiones, que el miedo a la creación del paro, porque además la creación del paro como no era inmediata... los modelos que estudian los incrementos del paro en relación con la subida de los costes suelen plantear que hay un gap de un par de años, sobre todo cuando el mercado de trabajo es rígido, y como tal el coste no lo notas inmediatamente”⁵⁶.

Como consecuencia de ello, y tal como se ha comentado anteriormente, los ingresos por cotizaciones siguieron creciendo (aunque en menor medida cada año) hasta 1980, momento en el cual el

⁵⁵ Tal y como han destacado Gonzalo y Barrada (1998:111) las transformaciones más importantes en la estructura de los ingresos de protección social ocurrieron de 1981 a 1989. En esos ocho años las aportaciones de las administraciones públicas aumentaron su peso su peso en 10 puntos porcentuales (de 32% a 42%), mientras que entre 1967 y 1981 sólo lo habían hecho en 8 puntos porcentuales (de 24% a 32%), y posteriormente entre 1989 y 1995 lo hicieron en 3 puntos porcentuales (de 42% a 45%) de los ingresos de protección social.

⁵⁶ Entrevista realizada por la autora a Luis Gamir Casares el 12 de abril de 2000.

agravamiento de la crisis económica incide negativamente en la evolución de las cotizaciones. La cada vez más acusada desaceleración de los ingresos por cotizaciones fue imponiendo paulatinamente una mayor limitación de recursos, impulsada por la paralización del esfuerzo presupuestario destinado al sistema de Seguridad Social. Tal y como se refleja en la tabla 4.2, a inicios de los ochenta las transferencias estatales comenzaron a desacelerarse, creciendo a un ritmo insuficiente para compensar la disminución de los ingresos por cotizaciones.

Los gabinetes centristas enfrentaron durante todo su mandato un sector público con escasa capacidad de financiación, en parte por su debilidad política para completar la reforma fiscal iniciada en 1977, y en parte por el mal cuadro económico en el que tuvieron que desarrollar su labor de gobierno. Un relevante dirigente centrista así lo reconocía:

“...tenga usted en cuenta que en aquellos momentos la situación es esta: es la de un Presupuesto cuyo estado de ingresos, cuya potencialidad recaudatoria es escasa, es escasa por varias razones. Lo es porque la potencialidad del sistema tributario entonces, la potencialidad recaudatoria era escasa, no era fuerte, eso a su vez también por varias razones, por razones de fraude fiscal, por razones de que el sistema no ofrecía una flexibilidad, porque no se había establecido todavía un auténtico Impuesto General sobre la Renta, porque el Impuesto sobre el Patrimonio que es un instrumento de control magnífico se crea en 1977, como usted sabe en la Ley de Medidas Urgentes, en el otoño, etc...por una serie de razones. Entonces nos encontramos con una realidad recaudatoria escasa porque no están puestos los presupuestos y los mecanismos que activen esa recaudación y, además, porque el crecimiento económico es escaso, la actividad económica va a la baja. Naturalmente todo esto hace que no pueda confiarse en un aumento de recaudación”⁵⁷.

⁵⁷ Entrevista realizada por la autora a Rafael Calvo Ortega el 21 de junio de 2000.

La política de pensiones de jubilación de UCD / 191

A pesar de que la reforma fiscal de 1977 mejoró la capacidad recaudatoria del sistema⁵⁸, la paralización de la reforma tributaria, y las dificultades para aumentar la recaudación que impuso la ralentización del crecimiento a partir de 1979, contribuyeron a debilitar la suficiencia financiera del sector público para hacer frente a las demandas sociales de un mayor gasto social⁵⁹. Mientras que entre 1976 y 1980 la presión fiscal en proporción del PIB pasó del 20% al 27%, entre este último año y 1983 aumentó sólo hasta el 30% del PIB (Gandarias, 1999:244). El Ministerio de Hacienda, consciente de que la propensión del Presupuesto a situaciones deficitarias intensificaría el proceso inflacionario y dificultaría el proceso de recuperación de la inversión, intentó limitar la cuantía que el déficit del Estado podía alcanzar. En estas previsiones los responsables económicos incluían el déficit de la Seguridad Social, cuya capacidad de financiación también se veía limitada por la política de contención de las cotizaciones y la lentitud de las transferencias estatales. La política de pensiones era muy sensible a las limitaciones presupuestarias que los gobiernos de UCD afrontaron⁶⁰. Así lo reconocía uno de los ministros de Trabajo de UCD:

“Alguna de las discusiones que yo recuerdo no en el partido, si no en el gobierno eran discusiones de si caben los presupuestos o no caben los presupuestos. Y al final todo se reducía a un tema presupuestario de si cabía o no cabía”⁶¹.

⁵⁸ Entre 1975 y 1985 la presión fiscal aumentó un punto porcentual del PIB en promedio anual, ritmo que dobló al que se produjo entre 1967 y 1975 (Gandarias, 1999:241).

⁵⁹ De hecho, el Programa Económico del Gobierno (1979) retrasó en un año la aportación estatal prevista del 20% de los recursos totales que establecían los Pactos de la Moncloa para 1983.

⁶⁰ Hay que tener en cuenta en este sentido que las pensiones de jubilación absorbían casi 60 de cada 100 pesetas del gasto en pensiones, y que éste representaba la principal partida de gasto de la Seguridad Social.

⁶¹ Entrevista realizada por la autora a Jesús Sancho Rof el 13 de julio de 2000. Resulta paradójico, sin embargo, que frente a este discurso el déficit de la Seguridad

Sin embargo, el margen de maniobra del que dispusieron los responsables de la Seguridad Social en su política de pensiones de jubilación, no sólo se vio limitado por el control del Ministerio de Hacienda sobre los recursos (cotizaciones y transferencias estatales) que llegaban al sistema. Este también se vio condicionado por el peso que tenían otras partidas del sistema, que absorbían una gran proporción de los ingresos disponibles, y de las que no se podían detraer recursos. Dentro del sistema de pensiones, las pensiones de invalidez absorbieron una gran parte de los ingresos por cotizaciones, debido a su utilización como colchón ante el desempleo⁶². Por otra parte, durante el mandato de UCD se empezó a producir la entrada masiva de nuevos pensionistas con los diez años de cotización necesarios que se habían establecido en 1967⁶³. El proceso de maduración del sistema de pensiones tuvo que ser financiado mediante cotizaciones, puesto que el esfuerzo presupuestario que el Estado destinó al sistema de Seguridad Social se dedicó principalmente a financiar las prestaciones por desempleo⁶⁴. De hecho, estas prestaciones encabezaron el crecimiento del gasto público en la etapa 1975-1982, mientras que las pensiones ocuparon la quinta posición (Alcaide, 1988:13).

Por tanto, debido a las limitaciones financieras impuestas a la Seguridad Social, y a la presión que la cobertura del desempleo y el

Social aumentase durante todo el período de gobierno centrista, tal y como posteriormente se refleja.

⁶² La dificultad de estimar de las cotizaciones totales la parte correspondiente a cada clase de pensión impide tener evidencia empírica de esta situación. Sin embargo, un buen indicio de que así sucedió es que la partida de gasto en pensiones de invalidez fue la que mayor incremento experimentó en el período 1977-1982 dentro del sistema de pensiones. Los datos referentes a la evolución del gasto en pensiones por partidas se recogen en el apartado siguiente.

⁶³ Este proceso también se analiza en el apartado siguiente.

⁶⁴ Este aspecto fue recalado por Jesús Sancho Rof en la entrevista que mantuve con él. Para apoyar este argumento tener en cuenta que ya los Pactos de la Moncloa preveían que un 60% de las transferencias irían destinadas al seguro de desempleo.

proceso de maduración del sistema de pensiones causaban del lado de los gastos, las opciones de los gobiernos centristas sobre el diseño de la política de pensiones de jubilación se vieron afectadas por consideraciones económicas. Sin embargo, los gobiernos centristas diseñaron su política de pensiones de jubilación con el objetivo de salvaguardar sus intereses partidistas de las malas condiciones económicas⁶⁵. Es decir, las condiciones económicas afectaron a la política de pensiones de jubilación desde el filtro que supuso el propio interés electoral de los líderes políticos.

4.5.2. La política de pensiones de jubilación en la estrategia política de UCD

A pesar de las restricciones económicas, los gobiernos de UCD no concibieron en ningún momento su actuación en el ámbito de las pensiones de jubilación con un objetivo de reducción del gasto. Los responsables políticos eran conscientes de la urgencia de las demandas sociales planteadas relativas a la mejora de las pensiones. Entendieron que esta política era un elemento clave, tanto para la consolidación democrática, como para su propia fortuna como partido político. Ambos objetivos iban estrechamente ligados, puesto que si UCD conseguía culminar con éxito la transición a la democracia, el electorado le recompensaría por ello⁶⁶. La centralidad de esta política en la evaluación que los ciudadanos realizaban de su labor de gobierno tenía su origen en dos factores. Por un lado, los jubilados tenían un

⁶⁵ De hecho, y tal como reflejo en el apartado siguiente, aunque el gasto en pensiones creció comparativamente menos que durante la etapa franquista, lo hizo por encima de los recursos disponibles puesto que el déficit de la Seguridad Social no dejó de aumentar durante el período de gobierno de UCD. Esta situación pone en evidencia cómo las condiciones económicas no determinaron la política de gasto de los gobiernos centristas.

⁶⁶ Una buena muestra de esta percepción es la utilización como reclamo electoral de la elaboración de una Constitución democrática en la campaña para las elecciones legislativas de 1979.

peso estratégico importante dentro de su electorado. Por otro, la población se mostraba muy sensible en relación con el bienestar de las personas mayores, por lo que cualquier actuación que emprendía el gobierno en este terreno estaba sujeta a la opinión pública: el 91% de los ciudadanos españoles pensaba que era muy o bastante importante ocuparse de las personas de edad⁶⁷. Por lo tanto, el hecho mismo de que UCD no se planteara nunca la reducción de la intensidad protectora de las pensiones de jubilación como estrategia de acomodación a los recursos disponibles, es una buena muestra de cómo la influencia de las restricciones económicas fue tamizada por consideraciones políticas.

“Yo creo que la actitud de la UCD con la Seguridad Social fue manifiestamente respetuosa, es una institución como el Estado de bienestar al que define, que la UCD creía en ello, y la UCD respetaba, y la UCD trataba de ajustar a la coyuntura económica, y a las circunstancias sociopolíticas del país en ese momento, y a la transformación política, que también le condicionaba en buena medida para todas las modificaciones económicas del sistema, pero la UCD creo que tenía como objetivo fundamental el respeto hacia el instrumento de la Seguridad Social, que probablemente por ese respeto permitió que la transición política fuera como fue, y no fuera un elemento infinitamente más caótico y conflictivo. Seguridad Social fue un elemento estabilizador notabilísimo para la transición política, y eso es porque la UCD miraba con mucha sensibilidad (...) a la Seguridad Social, y no hubo jamás un planteamiento destructivo, sino todo lo contrario, la utilización de la Seguridad Social como un instrumento de estabilidad política, y de instrumento de garantía de que la política de gobierno iba a tener aceptación social”⁶⁸.

⁶⁷ Según la Encuesta realizada por el CIS en julio 1980 a una muestra de 3.457 personas mayores de 18 años.

⁶⁸ Entrevista realizada por la autora a Bernardo Gonzalo González el 16 de junio de 2000.

Los gobiernos centristas diseñaron su política de pensiones de jubilación teniendo en cuenta las exigencias que la existencia de un mercado político competitivo les imponía. Los sucesivos responsables del sistema de pensiones entendieron que las malas condiciones económicas no debían repercutir sobre determinadas partidas, de las que se beneficiaban grupos de apoyo muy relevantes para UCD⁶⁹. Por ello, los gobiernos centristas siguieron en su política de pensiones de jubilación un orden de prioridades. El objetivo fundamental de esta política fue mejorar la cuantía de las pensiones, lo que en la práctica equivalía a subir las pensiones mínimas, puesto que éstas constituían el grueso de las pensiones de jubilación⁷⁰. Tal y como exponía uno de los máximos responsables del sistema de Seguridad Social al hablar de cuáles fueron las medidas más urgentes que UCD consideró que había que adoptar en el sistema de pensiones de jubilación al iniciar su mandato, este objetivo ocupó el primer lugar en el orden de prioridades, y se antepuso al cierre de la cobertura del sistema de pensiones:

“Aquí cuando las elecciones (...) hay un abanico en pensiones con las pensiones mínimas ridículas, y entonces ese tema es el que se ve. Yo te diría que básicamente era consolidar lo que había, y no tanto extender la cobertura, sino el subir las pensiones mínimas a una pensión medianamente digna”⁷¹.

⁶⁹ La intervención del Ministro de Sanidad y Seguridad Social, Juan Rovira Tarazona, en la presentación de la política de revalorizaciones para 1980, así parece indicarlo: “Estamos redistribuyendo las cantidades de la Seguridad Social. Pero estas cantidades no pueden ser aumentadas tal y como todo quisiéramos, ya que los ingresos vendrían en su mayor parte por aportaciones de las empresas y es ésta una medida no aconsejable en los actuales momentos de crisis, ya que conduciría al aumento del número de impagados a la Seguridad Social y a aumentar el paro”. Véase El País 15 de enero de 1980.

⁷⁰ Los datos relativos a esta situación se recogen en el apartado 4.2 de este capítulo. Simplemente conviene recordar que aproximadamente el 75% de las pensiones de jubilación eran pensiones mínimas contributivas.

⁷¹ Entrevista realizada por la autora a Jesús Sancho Rof el 13 de julio de 2000.

Los líderes centristas pensaron que, dado que el sistema contributivo abarcaba a la práctica totalidad de la población activa, y existían unas pensiones asistenciales que paliaban las situaciones de pobreza más extremas dentro de la población mayor no cubierta por las prestaciones contributivas, la política que les reportaría mayores beneficios políticos sería mejorar las escasas pensiones que percibían los jubilados. Esa opción les resultaba también la más conveniente en las difíciles circunstancias económicas por las que atravesaban. Puesto que no querían prescindir de una política de mejora de las pensiones mínimas debido a su rentabilidad política, creyeron que el coste económico que acarrearía la creación de un nivel no contributivo de pensiones de jubilación sería excesivo.

De esta forma, uno de los objetivos más importantes de la política de pensiones de los gobiernos de UCD fue salvaguardar las pensiones mínimas de las restricciones que imponían las malas condiciones económicas. Así fue reconocido por el Ministro de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, Jesús Sancho Rof, en su comparecencia en la Comisión de Sanidad y Seguridad Social del Congreso de los Diputados en abril de 1981: “El tema de la política de pensiones yo creo que, como todo, es un juego de política de solidaridades. No podremos nunca subir las pensiones mínimas mientras no bajemos las pensiones altas, y mientras no tengamos un sistema drástico y claro de incompatibilidad de pensiones. Haciendo el cálculo económico (y esto ya se ha dicho aquí, creo que en varias discusiones de leyes de Presupuestos) de lo que puede suponer el que las pensiones mínimas de la Seguridad Social sean el salario mínimo interprofesional, nos da 300.000 millones de pesetas (...). En ese sentido, tenemos que ir a una tendencia gradual, que creo que es a lo que se ha ido en los sucesivos Presupuestos de la Seguridad Social, de ir mejorando las pensiones mínimas a costa de ir reduciendo las pensiones altas (...). Esto tiene que hacerse en un planteamiento gradual, no en un planteamiento tajante, en el cual las pensiones mínimas pasen a ser salario mínimo. Esto supone 300.000 millones de pesetas que no existen. Es un tema absolutamente claro” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesiones Informativas de Comisiones, Año 1981, Núm. 29:18-19).

La decisión de mejorar las pensiones mínimas estuvo pues influida por consideraciones políticas. Los líderes centristas pensaron que una política de revalorización de las pensiones mínimas mejoraría los apoyos de los que disponía UCD. A pesar de su victoria en las primeras elecciones constituyentes, favorecida por la normativa electoral, la escasa implantación de los partidos competidores, y el atractivo popular de Suárez⁷², la proximidad del partido socialista constituía una amenaza para su futuro político. La evaluación que los ciudadanos realizaran de su labor de gobierno adquiriría en esta situación una importancia extraordinaria. La población española consideraba la mejora del bienestar económico de las personas mayores como una de las señas de identidad de un gobierno democrático, y los líderes políticos entendieron que la satisfacción de sus demandas contribuiría a fortalecer sus perspectivas electorales. Junto a ello, la población les recompensaría electoralmente por el éxito en la consolidación del nuevo régimen político:

“En aquel momento (...) en lo que se estaba pensando era en la consolidación política. Es decir, al final tú tienes en este país un volumen importante de votantes que son pensionistas. Yo destaco el factor social y el factor político también. Me parece que alguien lo dijo en alguna reunión muy gráficamente: hemos aplicado la amnistía política, amnistíemos también a los pensionistas y pongámonos en un nivel adecuado...Lo que sí es cierto es que cuando se plantea al principio la ampliación de colectivos y aumento de pensiones es un tema de paz social, los Pactos de la Moncloa es un tema de tener un año tranquilo, no quiero huelgas, no necesito problemas, pues tengo que hacer la Constitución, y no la puedo hacer con huelgas en la calle y con problemas sociales”⁷³.

Además, los responsables económicos centristas concibieron la mejora de las pensiones mínimas como contrapartida a su estrategia de

⁷² La influencia de estos factores en el primer éxito electoral de UCD ha sido señalada por Caciagli (1986).

⁷³ Entrevista mantenida con Jesús Sancho Rof el día 13 de julio de 2000.

moderación salarial. Entendieron que ese intercambio amortiguaría los costes sociales del ajuste económico, en la medida en que daba lugar a una pauta de redistribución horizontal entre consumo presente y consumo diferido. La opción porque el ajuste a la crisis no perjudicase a los grupos de población más desfavorecidos, impulsó que las políticas económicas centristas se acompañaran de medidas redistributivas: “Ningún crecimiento será posible si se plantea como una opción unilateral, de espaldas a los valores éticos, marginando a una gran parte de la población. No se puede intentar un desarrollo insolidario en una vuelta atrás hacia un capitalismo salvaje que ni sería admisible moralmente ni sería viable políticamente. Hay unos contenidos mínimos de necesidades y cargas sociales que deben atenderse” (Fernández Ordóñez, 1980:109-110). Así, el objetivo fundamental de las medidas redistributivas aprobadas era “el desplazamiento de la distribución de la renta del escenario de la producción hacia el de la Hacienda y el gasto público” (Fuentes Quintana, 1980:123). Por otro lado, los líderes centristas entendieron que la mejora de las pensiones mínimas facilitaría alcanzar una política económica consensuada⁷⁴. Este consenso daría ventaja política a UCD en la medida en que simultáneamente repartiría los costes políticos del ajuste entre las distintas fuerzas partidistas, y permitiría afrontar la crisis económica.

El perfil de los apoyos sociales de UCD reforzó la elección de los gobiernos centristas por la mejora de las pensiones mínimas de jubilación. Los responsables centristas optaron por destinar recursos a las pensiones mínimas en su política de revalorizaciones puesto que ello les aseguraba el apoyo del grueso de los pensionistas, uno de los bloques fundamentales para el respaldo electoral del partido. Un responsable de la política de pensiones durante el período de UCD, al valorar el margen de maniobra que las condiciones económicas dejaron a los gabinetes centristas, decía:

⁷⁴ De hecho, la existencia de contrapartidas económicas a la política de rentas (junto con otras de carácter institucional), fue una de las exigencias de los partidos de izquierda que negociaron los Pactos.

La política de pensiones de jubilación de UCD / 199

“Si pero no tienes ningún apoyo relevante aquí. Coge a los pensionistas y ponlos por tramos, a ver dónde está el tramo (mayoritario). Si al final dices yo tengo que elegir, a lo mejor yo prefiero este tramo. El ideal es coger todo el tramo, pero si no puedes me voy a este”⁷⁵.

El debilitamiento electoral de UCD a partir de 1980 reforzó la necesidad para el partido de asegurarse el apoyo de los jubilados⁷⁶.

⁷⁵ Entrevista realizada por la autora a Jesús Sancho Rof el día 13 de julio de 2000. A pesar de que todos los líderes centristas entrevistados enfatizaron que la política de pensiones realizada no se guió principalmente por motivaciones electorales, parece difícil pensar que este tipo de consideraciones no influyeran, dado que estamos hablando de un partido que vivió gran parte de su trayectoria en una situación de debilidad política importante. Su propia insistencia en rechazar este tipo de explicaciones resulta sospecha. De hecho, implícitamente ellos reconocieron las motivaciones políticas de UCD, y el peso relevante que tenían los pensionistas dentro del electorado.

⁷⁶ Gunther (1986) ha defendido que el patrimonio electoral de UCD se deterioró sobre todo debido a los conflictos internos del partido. Los enfrentamientos entre los dirigentes del partido aumentaron inmediatamente después de las elecciones de 1979, debido a los enfrentamientos por el reparto de poder entre las diferentes familias ideológicas, el rechazo de lo que algunos consideraban un estilo de liderazgo personalista, y la orientación política del gobierno. Momentos claves en este sentido fueron la aprobación del Estatuto de Centros Docentes o la legalización del divorcio. La dimisión de Adolfo Suárez de sus cargos de presidente del Gobierno y de UCD en enero de 1981 significó la descomposición definitiva de UCD. La evolución de la intención de voto parece confirmar esta hipótesis, puesto que de hecho entre 1977 y 1979 UCD mantuvo su porcentaje de votos (un 35%). La caída del apoyo a UCD empieza a producirse en la primavera de 1980: en febrero de ese año el 22% de la población declara su intención de votar a UCD en relación con el 27% que lo hacía en diciembre de 1979: En abril del 80 la proporción de votantes leales a UCD desciende hasta el 16%, y a partir de ese momento comienza un descenso ininterrumpido (Datos extraídos de un Anexo sobre la evolución del voto basado en los Barómetros de Opinión Pública realizados por el CIS entre diciembre de 1979 y octubre de 1982, y recogido en el número 28 de la Revista Española de Investigaciones Sociológicas del año 1984:309). Sani (1986) ha destacado también la importancia que tuvieron en las decisiones de los votantes factores como las respuestas provocadas por problemas importantes, como el terrorismo o la crisis económica, y las imágenes positivas o negativas de figuras políticas claves.

Esta estrategia respondió a la percepción de los líderes centristas de que la competición partidista relevante provenía del partido socialista. En noviembre de 1978 el PSOE era la segunda opción en las preferencias electorales de los jubilados: 23 de cada 100 declaraban su intención de votarle, frente al 12% que se decantaba por UCD⁷⁷. Con el paso del tiempo las preferencias electorales de los jubilados por el partido socialista fueron creciendo, y en febrero de 1982 el apoyo que recibían UCD y PSOE de los jubilados estaba prácticamente equilibrado: 19% frente a 27%⁷⁸. En julio de 1982 el partido socialista se convertía ya en la principal fuerza política en las preferencias de los jubilados: de cada 100, 21 mostraban su intención de votarle frente a los 13 que preferían votar a UCD⁷⁹.

Los líderes centristas pensaron que una política de mejora de las pensiones mínimas no sólo sería valorada positivamente por el conjunto de los jubilados, sino también por otros sectores situados en las posiciones inferiores de la escala de rentas que evaluaban las pensiones desde el punto de vista de un salario diferido. El hecho de que UCD compartiese esos bloques de electores con el partido socialista, y de que el PSOE fuese el partido rival situado más cerca del centro en un momento en que la mayoría del electorado se situaba en las posiciones intermedias del espectro ideológico, influyeron en la opción tomada por los gobiernos centristas. Estas consideraciones hacia el electorado de rentas bajas en el diseño de las políticas que siguieron los gobiernos centristas se ponen de manifiesto implícitamente en lo que declaraba un destacado dirigente de UCD:

“No quiero a usted contarle lo que pasó con la reforma fiscal, el electorado clase media y la franja que podríamos llamar clase

⁷⁷ Datos extraídos del Barómetro de Opinión Pública del CIS de noviembre de 1978, basado en una encuesta a una muestra de 5.716 personas de 21 y más años.

⁷⁸ Según datos del Barómetro de Opinión Pública realizado por el CIS en febrero de 1982 a 1.200 personas mayores de 18 años.

⁷⁹ Datos extraídos del Barómetro de Opinión Pública del CIS de julio de 1982, basado en una encuesta realizada a 3.200 personas mayores de 18 años.

La política de pensiones de jubilación de UCD / 201

media baja fueron los que nutrieron los seis millones y pico de votos que obtuvo la Unión de Centro Democrático, se encuentra con un impuesto sobre el patrimonio, y se encuentra con un impuesto sobre la renta, por primera vez auténtico impuesto sobre la renta. Entonces claro, las reformas que hizo, la subida de las pensiones más bajas, probablemente ese pensionista era un pensionista que no votaba a la Unión de Centro Democrático, votaba a partidos de izquierda. Entonces la reforma de la Unión de Centro Democrático es una reforma curiosa porque van en contra de su electorado, que es un electorado que está digamos en los tramos de funcionario público, determinado funcionario público, determinado empresario pequeño, empresario individual, profesionales, todos estos no obtienen nada de su partido, los grandes destinatarios son otros núcleos de población, entonces, que prefieren una fiscalidad más dura, un mayor control de la Administración tributaria, etc. Entonces claro todo esto es sorprendente. ¿Hizo bien la Unión de Centro Democrático?, la respuesta que yo le puedo dar a usted es que es impensable que un gobierno haga políticas pensando en sus electores, sobre todo un gobierno de centro, y sobre todo en una situación excepcional, realmente excepcional (...)⁸⁰.

Esta política de revalorización de las pensiones situadas en los escalones más bajos del sistema encontró aceptación en el seno de los sucesivos gabinetes centristas a pesar de la heterogeneidad ideológica de éstos. A su favor jugaron las preferencias de Adolfo Suárez por realizar una política reformista, en la que la mejora del sistema de protección social era una de sus principales señas de identidad. Suárez respaldó siempre a los ministros que marcaban las prioridades de gasto, que tenían un contenido social, lo que contribuyó a vencer las posibles resistencias que desde sectores más liberales del gobierno pudieron surgir (Gunther, 1996)⁸¹. Un destacado dirigente centrista

⁸⁰ Entrevista realizada por la autora a Rafael Calvo Ortega el 21 de junio de 2000.

⁸¹ Cabe pensar que en las discusiones del Consejo de Ministros los sectores más liberales de los gobiernos centristas opusieran escasas resistencias a estas medidas redistributivas. En primer lugar, por el reparto de áreas de gobierno que existió entre

exponía así el ideario político del que fue Presidente de gobierno hasta inicios de 1981:

*“...en todos estos momentos la figura de Adolfo Suárez es una figura de un político con una preocupación social sincera y profunda, yo le puedo a usted decir, ahora mismo no podría recordar un aspecto de política social, de avance social en el que yo no tuviese el respaldo de Adolfo Suárez ni dentro del partido ni en el gobierno. Es una persona de preocupación social (...). El nunca hizo ninguna indicación, a mi no me hizo ninguna indicación nunca de una reducción de la política social, de un interés económico en alguna decisión”*⁸²

Las preferencias del área económica también encontraron eco en la posición de los responsables del sistema de Seguridad Social. El Ministerio encargado de la gestión del sistema, en el reparto de las áreas de gobierno, estuvo ocupado durante un amplio período de tiempo por políticos representantes del sector de los “azules” dentro de UCD, es decir por personas que habían pertenecido al Movimiento (Figuro, 1981)⁸³. Conviene tener en cuenta en este sentido que la preocupación social había sido uno de los aspectos claves del ideario del Movimiento. De hecho, desde el ascenso al gobierno franquista de

los diferentes sectores ideológicos que formaron UCD. En segundo, por la autonomía de la que disfrutaron los ministros centristas a la hora de establecer las políticas de su departamento, tal y como ha destacado Gunther. El reparto de las parcelas de gobierno, y la responsabilidad de Adolfo Suárez y del área económica de los sucesivos gobiernos en el establecimiento de la política presupuestaria, fueron también aspectos señalados por Luis Gamir en su entrevista. El contenido social de esa política presupuestaria se vio influido por la creencia de los dirigentes económicos en el papel corrector del Estado de los resultados distributivos del mercado, tal y como se puso de manifiesto anteriormente en el apartado 4.3.1.

⁸² Entrevista mantenida con Rafael Calvo Ortega el día 21 de junio de 2000.

⁸³ Dos de los cinco ministros que se ocuparon de la Seguridad Social durante el período de gobierno de UCD, Enrique Sánchez de León y Jesús Sancho Rof, son clasificados así por Figuro. El resto de los ministros fueron por orden temporal Juan Rovira Tarazona, Alberto Oliart, y Santiago Rodríguez Miranda.

los tecnócratas el sector de los azules había pretendido conservar como seña de identidad una mayor sensibilidad social. Esta sensibilidad hizo que los políticos “azules” que participaron en los gobiernos centristas no opusieran resistencias al desarrollo de una política social más generosa, de la cual la mejora de la intensidad protectora de las pensiones formaba parte indispensable⁸⁴.

La mejora de las pensiones mínimas no sólo era relevante para obtener el apoyo de los jubilados, en su mayoría de rentas bajas, y de sectores de población situados en las posiciones bajas de la escala social. Grupos de clase media como trabajadores autónomos, profesionales, o pequeños empresarios agrícolas, que tenían un peso muy importante en el respaldo electoral de UCD, podían también beneficiarse de ella. Los líderes políticos consideraron más acuciante mantener el apoyo de ese bloque de electores cuando el partido socialista decidió centrar su competición electoral también en sectores agrícolas y en las áreas rurales⁸⁵. Hay que tener en cuenta en este sentido que, debido a la política de cotizaciones que habían seguido los gobiernos franquistas, sectores de ese perfil profesional y que disponían de mayores rentas, habían accedido a una pensión mínima de jubilación dada la falta de correspondencia entre sus cotizaciones y su nivel de renta real. Los gobiernos centristas entendieron que la heterogénea composición social de los perceptores de pensiones mínimas les abría la oportunidad de ganarse apoyos interclasistas⁸⁶.

⁸⁴ La importancia de esta posición dentro del grupo de los “azules” fue enfatizada por Luis Gamir en la conversación que mantuve con él. Conviene recordar en este sentido las ideas de justicia social y de reconciliación de los conflictos de clase como principios rectores de la ideología de ese sector de UCD, tal y como se analizó en el capítulo anterior.

⁸⁵ Esta fue la estrategia adoptada por el partido socialista para las elecciones de 1979 (Maravall, 1986).

⁸⁶ Todos los trabajos citados hasta ahora en este capítulo sobre la construcción, institucionalización, y finalmente desaparición de UCD, ponen el acento en la estrategia “catch-all” del partido. El hecho de que UCD contara entre su electorado, y en una proporción significativa, con grupos de todos los niveles socioeconómicos, tal y como se recogió en el apartado 4.4., constituye un buen indicio del contenido interclasista que adoptó su acción partidista.

Pensaron también que la mejora de las pensiones mínimas contribuiría a que el electorado de rentas bajas no les castigase por realizar políticas que atendiesen los intereses distributivos de otros sectores sociales de mayor renta. Es relevante no olvidar que el sistema contributivo de pensiones de jubilación cubría prácticamente al conjunto de la población asalariada, incluyendo a aquellos trabajadores que, debido a su bajo nivel de rentas durante su vida laboral, habían accedido a una pensión inicial de jubilación por debajo del mínimo. Por tanto, las demandas más urgentes de estos jubilados hacían referencia fundamentalmente a la mejora de sus pensiones mínimas. Además, los líderes centristas consideraron que la posición moderada de los sectores de rentas bajas que les apoyaban les permitiría diseñar políticas interclasistas sin que ello dañase su atractivo electoral⁸⁷. Cabe pensar que estaban en lo cierto porque la influencia del posicionamiento ideológico de la población se dejaba notar sobre todo en aspectos relacionados con la redistribución de la renta y aspectos morales⁸⁸. De hecho, tal y como puso de manifiesto

⁸⁷ El 60% de las personas que mostraban su apoyo a UCD se ubicaban en una escala de izquierda –derecha entre las posiciones 5 y 6 (Linz, Gómez-Reino, Orizo, y Vila, 1981:365). Puede argumentarse que la identidad confesional de los grupos de población situados en los escalones bajos de rentas contribuía a moderar su ubicación en el espectro ideológico. Las personas que se identificaban como muy buenos católicos o practicantes, se colocaban en una escala de izquierda a derecha en las posiciones de centro (5,3). Por el contrario, a medida que su identidad católica perdía fuerza su ubicación ideológica se desplazaba a la izquierda: la posición en esa escala de los no muy practicantes o nada practicantes era de 4,3, y las de las personas que se declaraban como indiferentes o ateos de 3,2 (Linz, Gómez-Reino, Orizo, y Vila, op.cit.:307).

⁸⁸ En junio de 1980 las decisiones políticas que en mayor proporción los españoles consideraban que tenían ver con posiciones de izquierda eran “autorizar el divorcio” (47%), “la libertad para que sea la mujer la que decida sobre el aborto en cada caso” (44%), “apoyar más las escuelas públicas” (43%), “construir una sociedad sin clases” (42%), “facilitar mayor información y legalizar el uso de los anticonceptivos” (42%), y “reducir las diferencias económicas entre los españoles” (40%). Los ciudadanos que pensaban que estos objetivos políticos eran propios de la derecha oscilaban alrededor del 5%. Por el contrario, 27 de cada 100 ciudadanos declaraban que “mejorar la seguridad social, la vivienda, las pensiones, la asistencia médica, y el medio ambiente” era una decisión que correspondía a diferentes

un destacado responsable del partido en la entrevista que mantuve con él, los líderes centristas no achacaron la principal responsabilidad de su declive electoral al rechazo de sus políticas, sino al fracaso de su consolidación como partido:

“(...) España ha sido un país dónde los partidos de centro han sido partidos de brillantes aportaciones pero después han sido unos partidos que no han sabido sobrevivir, porque probablemente para sobrevivir como partido hay que tener una idea de partido, hay que tener una idea grupal, hay que tener una organización férrea..”⁸⁹.

Por otra parte, los responsables de UCD siempre consideraron que las ganancias electorales que obtendrían con esa política de pensiones serían mayores que las pérdidas electorales provenientes de aquellos sectores sociales no beneficiados por ella, los jubilados situados en las posiciones altas en la escala de rentas. En este cálculo influyó su convicción de UCD de que la competición por la derecha era débil, y de que la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones de jubilación más altas no se traduciría en pérdida de apoyos sociales. Durante todo el período de gobierno centrista, la proporción de jubilados que apoyaba a AP osciló entre el 4% (noviembre 1978) y el 6% (febrero 1982). En el verano de 1982, cuando UCD ya había sido superada por el partido socialista en las preferencias de voto de los jubilados, todavía recibía más respaldo que AP: 13% frente al 10% de los jubilados respectivamente⁹⁰.

El intento de los gobiernos centristas por mantener el voto de los jubilados tuvo un considerable éxito. A pesar de su declive en el

posiciones ideológicas, ocupando el tercer lugar en la escala de objetivos políticos. La proporción de lo que pensaban que ese era un objetivo sólo de la izquierda estaba muy igualada (32%). Datos extraídos de la Encuesta sobre cultura política realizada por el CIS en julio de 1980 a una muestra de 3.457 personas de 18 y más años.

⁸⁹ Entrevista realizada a Rafael Calvo Ortega el día 21 de junio de 2000.

⁹⁰ Datos extraídos de la Encuesta del CIS sobre cuestiones de actualidad política realizada en noviembre de 1978, y los Barómetros de Opinión Pública de abril de 1981 y de febrero y julio de 1982, todos anteriormente citados ya.

tiempo, la lealtad de los jubilados a UCD siguió siendo relativamente alta. Mientras que de cada 100 ciudadanos que votaron a UCD en 1979, sólo 23 le siguieron apoyando en las elecciones de 1982, esta proporción ascendió a 35 en el caso de los jubilados⁹¹. UCD también retuvo en mayor proporción entre sus votantes leales a propietarios y autónomos, personas de un nivel de estatus ocupacional bajo, y a trabajadores (Sani, 1986:16). Convendría destacar algunos aspectos que contextualizan la evolución del apoyo de los jubilados a los gobiernos de UCD. No hay que olvidar que cuando el partido llegó al gobierno las reivindicaciones acumuladas sobre las pensiones eran muy amplias. Es posible pensar que en esta situación era difícil para UCD satisfacer todas las demandas aunque incrementase el gasto en pensiones. Además, el tema de las pensiones se convirtió en un aspecto partidista clave en la campaña para las elecciones de 1982, lo que sin duda afectó mucho al sentido final del voto no sólo de los jubilados, sino también de la población en general⁹².

Por otro lado, cabe pensar que los jubilados castigan a los gobiernos por otras razones que la evolución de sus pensiones. De hecho, no fueron principalmente consideraciones sobre los resultados redistributivos de las políticas centristas los que determinaron el trasvase de los jubilados a otras fuerzas políticas. Entre los principales motivos para el cambio de voto, la mayor proporción de los jubilados que cambiaron su voto al PSOE (38 de cada 100) se decantó por la

⁹¹ Explotación propia a partir de la Encuesta postelectoral realizada por el CIS en noviembre de 1982 a 2.394 personas mayores de 18 años. Esta explotación se ha realizado a partir del cruce de las preguntas de recuerdo de voto en las elecciones generales de 1979 y 1982 con la pregunta de situación laboral. Los totales no incluyen a personas que no contestaron a las preguntas de recuerdo de voto, ni a aquellas que se abstuvieron en las elecciones de 1979.

⁹² 38 de cada 100 jubilados votantes de UCD en 1979 votaron al PSOE en 1982, frente a los 19 que cambiaron su voto a AP (Datos extraídos de la explotación anteriormente citada). Aunque utilizado de manera partidista, el argumento que manejaron UCD y PSOE en esa campaña era prácticamente el mismo: la amenaza de privatización y recorte de las pensiones. Ello contribuyó mucho a polarizar el debate político. Para una prueba de ello se pueden ver las noticias aparecidas en *El País* durante esos días.

mala evolución de la situación económica, mientras que otro 25% lo hizo por la falta de autoridad del gobierno de UCD. En el caso de aquellos jubilados que cambiaron su voto a AP, la mala percepción de UCD como partido se convirtió en la principal razón para ello: 25 de cada 100 declaraban haber retirado su apoyo a UCD por no haber sabido gobernar con autoridad⁹³.

4.6. Los cambios en el sistema de pensiones de jubilación

*4.6.1. El artículo 50 de la Constitución*⁹⁴

La Constitución aprobada en 1978 recogió entre los principios rectores de la política económica y social que el nuevo Estado democrático debía aplicar el objetivo de suficiencia en el ingreso para los jubilados. El artículo 50 de la Constitución dice: “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

En el Anteproyecto de la Constitución la protección a las personas de la tercera edad figuraba en el artículo 43, que decía: “Los poderes públicos garantizarán el derecho de los ciudadanos que

⁹³ Explotación propia a partir de la Encuesta anteriormente citada. Las proporciones que se nombran se refieren a un total de 134 jubilados, aquellos votantes de UCD en 1979 que cambiaron su voto al partido socialista en las elecciones de 1982, y a 124 personas que votaron a AP en 1982 mientras que en 1979 habían apoyado a UCD.

⁹⁴ Este apartado ha sido elaborado utilizando los trabajos parlamentarios que dieron lugar a la Constitución española, recogidos en su integridad por el Servicio de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales en 1980 con el título *Constitución Española, Trabajos Parlamentarios*, Volúmenes III y IV.

alcancen la tercera edad a una estabilidad económica mediante pensiones adecuadas y a una asistencia especial”⁹⁵. Alianza Popular presentó una enmienda proponiendo una redacción más completa, cuyo texto era: “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica de los ciudadanos que alcancen la edad de jubilación (o la tercera edad), así como promoverá su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio)”. El artículo 43 del Anteproyecto de Constitución también fue propuesto para enmienda por el Grupo Parlamentario Mixto, con el objetivo de hacer más explícito el contenido del derecho de las personas mayores a su protección económica. Su enmienda decía: “Los poderes públicos garantizarán el derecho de los ciudadanos que alcancen la tercera edad a una estabilidad económica mediante pensiones adecuadas, y a una asistencia especial. Las pensiones no podrán ser inferiores, en ningún caso, al salario mínimo interprofesional”.

La Ponencia encargada de estudiar las enmiendas presentadas al texto del Anteproyecto de Constitución transformó el contenido del artículo 43, aceptando en líneas generales el texto propuesto en la enmienda de Alianza Popular. Sin embargo, no incluyó en la nueva redacción del artículo (que pasó a ser el número 46), la propuesta del Grupo Parlamentario Mixto de que las pensiones no fueran inferiores al SMI. La nueva redacción que la Ponencia propuso fue finalmente la que figura en la Constitución, puesto que la única enmienda que se presentó al texto fue rechazada⁹⁶.

El mandato constitucional recogió así la responsabilidad estatal (al margen de la familia, y la margen de los dispositivos complementarios de carácter voluntario, tal y como se establecía en el

⁹⁵ El Anteproyecto de la Constitución fue elaborado por representantes de cinco de los seis partidos más importantes del espectro político español tras las primeras elecciones democráticas: UCD, PSOE, PCE, AP, PNV y Minoría Catalana.

⁹⁶ Esta enmienda fue firmada por el Grupo Mixto en el debate del Senado del articulado de la Constitución, proponiendo el SMI como umbral mínimo de las pensiones.

artículo 41) en el mantenimiento del bienestar económico y social de las personas mayores. Sin embargo, no dio un contenido específico ni a la noción de suficiencia de las pensiones (objetivo de las enmiendas del Grupo Parlamentario Mixto), ni a los mecanismos de revalorización de éstas⁹⁷. En este sentido hay que destacar que el artículo 50 no hace ninguna alusión a los indicadores que se han de tener en cuenta para revalorizar las pensiones (salarios o IPC), así como tampoco determina cada cuanto tiempo se aplicarán las revalorizaciones. Por ello, la Constitución no establece una garantía de suficiencia en la acción protectora que otorgan las pensiones, y deja un margen de discrecionalidad muy amplio a los gobiernos de turno: “El ordenamiento de la Seguridad Social en la Constitución española consagra la responsabilidad de los poderes públicos en el mantenimiento de una Seguridad Social Pública para todos los ciudadanos, pero deja en manos del legislador ordinario la dosis de Seguridad Social que quiera implantar en cada momento” (De la Villa, 1985:16).

4.6.2. La expansión del gasto en pensiones de jubilación

Durante el período de los gobiernos de UCD las pensiones fueron la partida que absorbió un mayor gasto en el sistema de Seguridad Social. Tal y como se refleja en la tabla 4.3, entre 1977 y 1982 las pensiones pasaron de representar el 37% del gasto al 54%, aumentando su peso relativo en diecisiete puntos. La otra partida de gasto que también ganó peso relativo en esos años fueron las prestaciones por desempleo, cuya participación en el gasto de la Seguridad Social aumentó entre 1977 y 1979 de un 7% a un 12%.El

⁹⁷ Esta situación fue producto, tal y como han destacado Gunther, Sani y Shabad (1986), del propio carácter de los trabajos constitucionales. La necesidad de acuerdo en unos principios generales, que sentaran las bases institucionales del nuevo régimen pero que simultáneamente evitaran conflictos que pudiesen llevar al rechazo de la Constitución por parte de alguna fuerza política, explica el contenido y el lenguaje empleado en muchos de los artículos. El tema de la revalorización de las pensiones remite en último término al papel del sector público en la economía, aspecto sobre el que divergían los partidos responsables de la elaboración de la Constitución.

gasto en asistencia sanitaria y en incapacidad laboral transitoria / invalidez provisional mantuvo su participación relativa, mientras que el gasto en prestaciones familiares fue perdiendo importancia relativa hasta llegar a niveles muy bajos de gasto. Así pues, se produjo una redistribución interna de las partidas de gasto del sistema de Seguridad Social, beneficiando a las pensiones y las prestaciones por desempleo.

Tabla 4.3. Evolución del peso relativo de las principales partidas del gasto del sistema de seguridad social, 1977-1982 (%)

| PARTIDAS | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Pensiones</i> | 37,2 | 39,1 | 42,0 | 51,0 | 53,4 | 54,2 |
| <i>ILT/IP (1)</i> | 7,6 | 7,6 | 8,0 | 8,6 | 7,9 | 8,0 |
| <i>Protección familia</i> | 5,6 | 4,1 | 3,5 | 3,4 | 2,5 | 2,4 |
| <i>Desempleo (2)</i> | 7,2 | 9,4 | 12,1 | - | - | - |
| <i>Otras p. económicas</i> | 1,4 | 0,9 | 0,7 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| <i>Asistencia sanitaria</i> | 33,1 | 29,9 | 27,2 | 33,7 | 33,0 | 32,4 |
| <i>Servicios sociales</i> | 1,9 | 1,4 | 1,3 | 1,7 | 1,3 | 1,3 |
| <i>Otros gastos (3)</i> | 5,8 | 7,5 | 5,2 | 1,3 | 1,6 | 1,4 |
| <i>Total gasto</i> | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico – Financiero del Proyecto de Presupuesto de la Seguridad Social para 1995.

(2) Incluye Incapacidad laboral transitoria e Invalidez provisional.

(3) A partir de 1980 las prestaciones por desempleo pasan a gestionarse por el Instituto Nacional de Empleo.

(4) Incluye gastos de Administración, transferencias al servicio de empleo y acción formativa (hasta 1979), inversiones reales y activos y pasivos financieros.

La mayor importancia relativa que adquirieron pensiones y desempleo entre 1977 y 1982 se produjo como consecuencia del crecimiento del gasto en esas dos partidas. Durante ese período el gasto en prestaciones de desempleo aumentó a una tasa media anual en términos reales del 9%, mientras que el gasto en pensiones lo hizo en

un 4%⁹⁸. De esta forma, el esfuerzo económico que los gobiernos de UCD destinaron a la expansión del gasto social fue a parar a pensiones y desempleo, a costa de la asistencia sanitaria, y sobre todo de la protección a la familia. Por ello, el gasto en pensiones y en desempleo aumentó su participación en el PIB⁹⁹. El gasto en pensiones pasó de representar el 4% del PIB en 1977 al 7% en 1982, mientras que el gasto en desempleo ascendió del 1% al 2%. Por el contrario el gasto en asistencia sanitaria apenas varió su participación en el PIB (pasó de un 4% a un 4%), y el gasto en prestaciones familiares se redujo del 0,7% al 0,3%¹⁰⁰.

El gasto en pensiones de invalidez creció a un ritmo superior que el del resto de las pensiones. Mientras que la tasa de crecimiento medio anual del gasto en pensiones de invalidez durante el período 1977-1982 fue del 6%, el gasto en pensiones de jubilación creció a una tasa en términos reales del 3%¹⁰¹. Como consecuencia de estos diferentes ritmos de crecimiento, dentro del sistema de pensiones se

⁹⁸ Elaboración propia de acuerdo al Informe Económico – Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

⁹⁹ Conviene tener en cuenta que aunque el gasto en pensiones y desempleo creció menos que durante el régimen franquista, el PIB siguió una tendencia descendente a lo largo de todo el período de gobierno centrista, lo que explica que la participación en el PIB de pensiones y desempleo aumentase. Además, esta situación constituye una buena muestra de cómo los gobiernos de UCD aumentaron el gasto social por encima de las posibilidades financieras de las que disponían. En consecuencia el déficit del sistema de Seguridad Social empeoró: la cobertura del gasto por los recursos pasó de un 98 en 1977 a un 94 en 1981 (Barrada y Gonzalo, 1998:249). Hay que tener en cuenta en este sentido que la redistribución del gasto se produjo de las partidas que tenían un menor peso relativo hacia aquellas otras que absorbían la mayor parte de los recursos, y, por tanto, no tuvo efectos significativos sobre la desaceleración del gasto.

¹⁰⁰ Elaboración propia de acuerdo al Informe Económico-Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995, y a la Contabilidad Nacional de España (sucesivos años).

¹⁰¹ Elaboración propia de acuerdo al Informe Económico – Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995 y a las Cuentas y Balances del sistema de la Seguridad Social (para los datos de 1977).

produjo también una redistribución interna del gasto que benefició a las pensiones de invalidez. Como se pone de manifiesto en la tabla siguiente, mientras la participación relativa del gasto en pensiones de invalidez va aumentando paulatinamente desde 1977 hasta 1982 (pasando del 24% al 30%), el gasto en pensiones de jubilación pasó de representar el 56% en 1977 al 52% en 1982. El resto de los gastos mantuvo su peso relativo durante ese período.

Tabla 4.4. Evolución del peso relativo del gasto en pensiones según se de pensión, 1977-1982 (%)

| CLASE | 197 | 197 | 197 | 198 | 198 | 198 |
|-----------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Jubilación | 56, | 55, | 54, | 54, | 53, | 51, |
| Invalidez | 24, | 24, | 25, | 26, | 27, | 29, |
| Viudedad | 17, | 17, | 17, | 17, | 16, | 16, |
| Orfandad | 2,3 | 2,3 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,1 |
| A favor de familiares | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Gasto total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico – Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995, y de González Catalá y Vicente Merino para el gasto de los ejercicios 1977, 1978 y 1979 (1985:230).

El gasto en pensiones se dirigió fundamentalmente a prestaciones de invalidez debido a la utilización de estas pensiones como mecanismo para regular la mala situación de empleo. Las pensiones de invalidez sirvieron durante todo el período de gobierno de UCD para anticipar la jubilación de trabajadores en situación de

paro de larga duración o subempleo¹⁰². Mientras que la pensión media de invalidez creció en términos reales de forma muy similar a la pensión de jubilación, la tasa de crecimiento del número de pensiones de invalidez durante el período 1977-1982 fue superior a la de las pensiones de jubilación, un 56% frente a un 14%¹⁰³. El número total de pensiones creció durante esos mismos años un 27%. Este crecimiento diferencial del número de pensiones por clase se reflejó en la importancia progresiva que fueron adquiriendo las pensiones de invalidez en el conjunto de pensiones del sistema de Seguridad Social. Mientras que en 1976 20 de cada 100 pensiones eran de invalidez, en 1982 este número ascendía a 25 de cada 100. Por el contrario, el peso relativo de las pensiones de jubilación disminuyó, ya que pasó de representar el 55% en 1976 al 48% en 1982. En definitiva, crisis económica y consideraciones políticas de amortiguar los efectos sociales del desempleo se combinaron para impulsar el crecimiento de las pensiones de invalidez y de las prestaciones de desempleo. La política de pensiones de jubilación de los gobiernos centristas se vio afectada así por restricciones económicas.

El gasto en pensiones de jubilación puede explicarse por el crecimiento del número de pensiones por un lado, y por la evolución de la pensión media en términos reales por otro¹⁰⁴. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en uno y otro caso influyen factores de muy distinta índole. Tanto el crecimiento del número de pensiones cómo la

¹⁰² Tal y como se refleja en el trabajo de Cruz Roche, Desdentado Bonete y Rodríguez Cabrero (1985:149), el crecimiento del número de pensiones de invalidez que se produjo durante finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, no es imputable a factores demográficos. Mientras que las pensiones de invalidez pasaron a representar el 4% de la población activa en 1973 al 10% en 1983, la proporción de personas comprendidas entre los diez y sesenta cinco años que tenían reducida su capacidad de trabajo se estimaba en casi un 4%.

¹⁰³ Los datos relativos al crecimiento y a la distribución funcional del número de pensiones según clase han sido elaborados a partir del Informe Económico – Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1986.

¹⁰⁴ Esta es la manera usual de explicar el crecimiento del gasto en pensiones. Como ejemplo puede citarse el trabajo de Barea (1988).

evolución de la pensión media se ven afectados de manera automática por factores estructurales. Entre éstos los más importantes son el envejecimiento de la población, la maduración del sistema de pensiones, y el crecimiento de los salarios¹⁰⁵. También la evolución de esas magnitudes en un período del tiempo se ve influida por decisiones políticas. Cambios normativos que han tenido lugar como consecuencia de iniciativas políticas pasadas son heredadas por el gobierno presente, dificultando o facilitando las reformas que éste quiere emprender. Estas reformas afectarán a la evolución del número de pensiones y de la pensión media no sólo en un momento presente, sino también en un futuro, constituyendo legados que gobiernos sucesivos habrán de considerar en su política de pensiones.

La política del gobierno de turno puede alterar el perfil distributivo del sistema de pensiones de jubilación, o por el contrario introducir una pauta de expansión del gasto sin transformar este perfil. Políticas de jubilación anticipada, o una política de revalorizaciones según un criterio proporcional (es decir, aplicando el mismo porcentaje de subida a todas las pensiones), elevan el gasto sin que ello implique un cambio en la estructura del sistema de pensiones. Lo que resulta de interés para este trabajo, tal y como se expuso en el Capítulo primero, son las reformas que implican un cambio en los

¹⁰⁵ Puede argumentarse que el impacto del envejecimiento demográfico se produce a largo plazo, y por lo tanto sin duda tiene importancia a la hora de valorar el crecimiento de las pensiones de jubilación en períodos amplios de tiempo. Sin embargo, en períodos breves, como son los que considero (cinco años en el caso del período de gobierno de UCD, y diez años en el caso del PSOE), su impacto es reducido, puesto que el crecimiento del peso relativo de la población de 64 años y más se ha ido produciendo paulatinamente. La importancia relativa de los mayores de 64 años sobre el total de la población ha pasado del 10% en 1970 al 11% en 1981 y al 14% en 1991 (Elaboración propia de acuerdo al Anuario Estadístico de España de 1993, y al Censo de Población y Viviendas de 1991). Otro hecho que refleja la importancia secundaria del envejecimiento en el proceso de expansión del gasto en pensiones desde mediados de la década de los setenta es que España tuvo entre 1970 y 1980 el incremento anual de las pensiones en relación con el PIB más alto de los países de la Unión Europea (0,43 puntos), cuando, sin embargo, su relación de dependencia era de las más bajas comparativamente hablando (García de Blas y Gonzalo, 1984:112).

sectores sociales beneficiados por una pensión de jubilación, o en la función que cumple la pensión. A ello se dedicarán los dos apartados siguientes, en los que se tratarán la incorporación de nuevos colectivos al sistema de Seguridad Social, y la política de revalorizaciones de los gobiernos centristas. Para finalizar este apartado me centraré en esos elementos que determinaron de manera automática la evolución del número de pensiones de jubilación, y su cuantía media.

El crecimiento del número de pensiones de jubilación durante los años de gobierno de UCD fue impulsado fundamentalmente por el proceso de maduración del sistema de Seguridad Social. En la década de los setenta se empezó a producir la entrada de nuevos pensionistas con el período de cotización necesario, que entró en vigor en 1967 tal y como lo disponía la Ley de Bases¹⁰⁶. Además, hay que tener en cuenta en este sentido las facilidades que estableció esta Ley para poder acceder a una pensión de jubilación a aquellos trabajadores que se encontraban afiliados a los anteriores sistemas de previsión social, es decir, al Retiro Obrero, al Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez y al Mutualismo Laboral. Estos trabajadores podían optar entre la pensión de esos sistemas o la pensión del Régimen General. Para aquellos que se integraron en el Régimen General, o bien se establecieron períodos de cotización muy cortos, o incluso cuando no tuvieran cubierto el período establecido, cobraban la pensión

¹⁰⁶ En la Ley de 1967 se estableció como requisito para acceder al sistema un período mínimo de diez años cotizados, con al menos 700 días en los siete años inmediatamente anteriores al momento de causar su derecho. Este período de carencia se aplicó de un modo paulatino, partiendo el 1 de enero de 1967 de 5 años de cotización. Hasta 1977 se pudo acceder a las pensiones de jubilación con un período de cotización inferior a 10 años. A partir de 1977 comenzó a aplicarse el requisito de los diez años cotizados. Aunque para años anteriores no se dispone de datos, entre 1980 y 1982 el crecimiento del número de altas de jubilación fue del 15%. En el trienio posterior este crecimiento se desaceleró hasta el 0,7%, y en ningún momento hasta finales de la década de los ochenta alcanzó ese porcentaje inicial: entre 1986 y 1988 el crecimiento fue del 7%, y entre 1989 y 1991 del 9% (Elaboración propia según los datos del Informe Económico – Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1994).

descontando de ésta las cuotas correspondientes al tiempo que les faltase¹⁰⁷.

Las medidas de jubilación anticipada que se establecieron al inicio de la década de los ochenta contribuyeron también a acelerar el gasto en pensiones¹⁰⁸. Aunque desde la Ley General de Seguridad Social se establecían algunos supuestos de jubilación anticipada, no fue hasta ese momento cuando los responsables centristas empezaron a utilizar las jubilaciones anticipadas como respuesta al problema de desempleo, para favorecer de esa manera el reparto del trabajo existente¹⁰⁹. En agosto de 1981, en cumplimiento del Acuerdo Nacional de Empleo, se anticipó a los 64 años la edad de jubilación, sin reducir la cuantía de la pensión, a quienes liberaran un puesto de trabajo que su empresa se comprometiera a cubrir con un trabajador joven o un perceptor del Seguro de Desempleo. En ese mismo año se dictaron también normas para el anticipo de la edad de jubilación a trabajadores cesados como consecuencia de un expediente de

¹⁰⁷ Es el caso de los trabajadores afiliados al Mutualismo Laboral, a los que se les exigía tener un período de cotización de 1.800 días, mientras que la Ley establecía como período mínimo de cotización 3.600 días (10 años). Para aquellos trabajadores afiliados al Retiro Obrero, no se les exigía tener ningún período de cotización cubierto. A todos ellos se les tenían en cuenta las cotizaciones efectuadas a sus anteriores sistemas de previsión.

¹⁰⁸ Entre la opinión pública existía un sentimiento bastante favorable a la anticipación de la edad de jubilación obligatoria como una medida acertada en la lucha contra el desempleo (Fundación FIES, 1981). Las centrales sindicales y partidos políticos de izquierda también apoyaban esta política, mientras el empresariado se mostraba más cauto, por el impacto de las jubilaciones anticipadas en el aumento de las cotizaciones empresariales.

¹⁰⁹ En la Ley General de Seguridad Social de 1967 se establecían dos supuestos de jubilación anticipada. Por un lado, permitía que aquellos trabajadores que hubieran tenido la condición de mutualistas el 1 de enero de 1967, o en cualquier otra fecha con anterioridad, se jubilasen a partir de los 60 años, aplicándose coeficientes de reducción a la pensión. Por otro lado, establecía que la edad mínima de jubilación a los 65 años podría rebajarse en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos fueran de naturaleza tóxica o peligrosa. También los regímenes especiales de Ferroviarios, Artistas y Toreros tenían una edad mínima de jubilación inferior a la del Régimen General.

regulación de empleo o de un plan de reestructuración, política que ya se venía aplicando desde 1972 con cargo al Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

A estas medidas se sumó en 1984 la posibilidad de jubilación anticipada parcial, condicionada a la contratación de un trabajador inscrito como desempleado, con la misma jornada de trabajo sustituida, y en el mismo puesto. Tal y como ha sido puesto de manifiesto por García de Blas (1982), el resultado de estas medidas en cuanto a la creación de empleos fue escaso, debido a que la liberación de los puestos de trabajo de los jubilados anticipadamente se aprovechó como un medio para reducir plantillas, y así reducir los costes laborales. Estas medidas sí tuvieron, sin embargo, un efecto indeseado de expansión del gasto en pensiones¹¹⁰.

Al crecimiento del número de pensiones de jubilación se sumó durante el período de gobierno de UCD la elevación de la pensión media de jubilación. Entre 1977 y 1982 ésta creció un 18% en términos reales, por encima de la pensión media de invalidez (14%), y del resto de las pensiones, cuyo porcentaje de crecimiento no superó el 3% de las pensiones de orfandad¹¹¹. Los factores institucionales derivados de la reforma de 1972, que tal y como han sido descritos en el capítulo tercero produjeron un acercamiento de la cotización a los salarios efectivamente percibidos por los trabajadores, y el hecho de que las nuevas pensiones que se fueron reconociendo estuvieran

¹¹⁰ Tanto UCD como el PSOE impulsaron el gasto en pensiones de jubilación como política de empleo. No fue hasta mediados de la década de los ochenta, cuando ante los pobres resultados de generación de puestos de trabajo de las medidas de jubilación anticipada y el creciente déficit de la Seguridad Social, los responsables socialistas consideraron que los efectos negativos que la política de jubilaciones anticipadas había tenido en la expansión del gasto eran mayores que sus efectos positivos, y abandonaron esa vía.

¹¹¹ Elaboración propia a partir del Informe Económico – Financiero de los Presupuestos de Seguridad Social para 1986.

calculadas sobre salarios más elevados, originaron automáticamente que la pensión media creciera¹¹².

Este crecimiento también fue impulsado por el establecimiento en 1979 de un nuevo sistema de cotización para el Régimen General. Este sistema estableció bases mínimas y máximas de cotización para cada una de las doce categorías profesionales que ya existían entonces, que sustituyeron a las antiguas bases tarifada y complementaria que había establecido la reforma de 1972¹¹³. Desde entonces las bases de cotización se estructuraron entre una base mínima, que coincidía con el salario mínimo, y una base máxima que se revisaba anualmente. Esta nueva normativa impulsó el proceso de progresivo acercamiento de las bases de cotización a los salarios reales que se había iniciado en 1972, y contribuyó a que la pensión inicial reflejara de manera más exacta el nivel de renta real que el pensionista había tenido durante su vida activa (González Catalá y Vicente Merino, 1985). Sin embargo, en 1980 alrededor de un 30% de los salarios reales seguían permaneciendo fuera de las bases máximas, debido a que el crecimiento de las bases máximas había sido inferior al incremento salarial (Fuentes Quintana, Barea, Gonzalo y García de Blas, 1982:59)¹¹⁴.

El crecimiento de la pensión media de jubilación también se produjo por las sucesivas revalorizaciones que tuvieron lugar durante esos años. Antes sin embargo de detenerme en ellas, examinaré las

¹¹² La tendencia de crecimiento anual de los salarios desde 1966 se recoge en Malo de Molina (1989:1157).

¹¹³ La base complementaria fue diseñada como la diferencia entre la base tarifada y el salario real en cada categoría profesional. Asimismo se estableció una base máxima de cotización igual a la suma de la base tarifada y complementaria. En la práctica la cuantía de la base complementaria se limitó al no poder sobrepasar a la base tarifada más que en una determinada proporción. Por lo tanto, tanto ella como la base máxima siguieron estando alejadas de los salarios reales.

¹¹⁴ El estancamiento en las bases máximas de cotización respondió a la política de desaceleración de las cotizaciones que pusieron en marcha los gobiernos de UCD para contener el crecimiento de los costes laborales.

decisiones de los gabinetes centristas en relación con la cobertura del sistema de pensiones de jubilación.

4.6.3. La ampliación de la cobertura del sistema

Desde 1977 los gobiernos centristas dictaron normas para ampliar la cobertura del sistema contributivo de pensiones de jubilación. Colectivos profesionales que no disponían de régimen de previsión propio, o que se mantenían transitoriamente al margen de él integrados en diversas Mutualidades, fueron afiliados al Régimen General y al Régimen de Autónomos, con el objetivo de que accedieran a una pensión de jubilación al cumplir los 65 años. El tamaño de estos colectivos era pequeño, puesto que en 1975 81 de cada 100 personas en edad activa estaban afiliadas al sistema de Seguridad Social (Ministerio de Trabajo, 1977:90). Los colectivos más importantes afiliados al Régimen General fueron los que a continuación se señalan¹¹⁵:

1. El Clero Diocesano de la Iglesia Católica (1978);
2. Los militares republicanos encarcelados como consecuencia de la Guerra Civil (1978);
3. Los Diputados y Senadores de las Cortes Españolas (1978);
4. Los españoles no residentes en territorio nacional que ostenten la condición de funcionarios o empleados de Organizaciones Internacionales (1979).
5. Los funcionarios de la Obra de Protección de Menores (1980);

¹¹⁵ Agradezco a Antonio Sánchez su ayuda para la elaboración de este apartado. Toda la información relativa a la integración de nuevos colectivos profesionales en el sistema de Seguridad Social (año de integración, régimen en el que se integraron, y los requisitos que se les exigió para ello) puede consultarse en su tesis doctoral "Gasto y redistribución en el sistema de pensiones de la Seguridad Social, 1977-1985", 1999, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza, capítulo 3 (mimeo).

6. El personal al servicio de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, de su Consejo Superior o de la Mutualidad de Previsión Social del Personal de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana (1980);

7. Los miembros de los gobiernos y Parlamentos de las Comunidades Autónomas (1981);

8. El personal español contratado al servicio de la Administración española en el extranjero (1981);

9. Los funcionarios españoles residentes en España que presten servicios en la sede central de la Organización Mundial del Turismo.

Por su parte, los colectivos para los que se reguló su afiliación al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos fueron los siguientes:

1. Farmacéuticos (1978);

2. Agentes de la propiedad inmobiliaria (1978);

3. Religiosos y religiosas de la Iglesia Católica (1981);

4. Delineantes (1981);

5. Economistas (1981);

6. Odontólogos y Estomatólogos (1981);

7. Veterinarios (1981);

8. Agentes y Comisionistas de Aduanas (1981);

9. Agentes de la Propiedad Industrial (1981);

10. Decoradores (1981);

11. Titulados Mercantiles (1981);

12. Ingenieros Técnicos, Facultativos y Peritos de Minas (1982);

13. Censores Jurados de Cuentas (1982);

Tal y como ha destacado Sánchez (1999), la ampliación de la afiliación, sobre todo en el Régimen General, se tradujo pronto en una extensión de la cobertura del sistema de pensiones de jubilación, es decir, en un incremento de la población que disfrutaba efectivamente de una pensión de una jubilación. La aplicación paulatina de los períodos de carencia exigidos para acceder a una pensión, y el hecho de que algunos colectivos se incorporaran (caso de los funcionarios de la Obra de Protección de Menores, y del personal de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana) debido a la disolución de sus

Mutualidades por problemas financieros, induce a pensar que las pensiones de jubilación empezaran a causarse de modo inmediato¹¹⁶. El esfuerzo que se hizo desde mediados de la década de los setenta por incorporar al sistema contributivo de pensiones a una proporción creciente de la población (y que culminó con las medidas adoptadas durante el gobierno de UCD), fue el responsable fundamental del aumento de la cobertura ofrecida por el sistema de pensiones. Esta tasa de cobertura pasó del 82% al 94% (Barrada, 1999:421).

Todos estos colectivos profesionales accedieron a una pensión de jubilación en condiciones bastante favorables. En el caso de las integraciones en el Régimen General, tal y como se ha comentado, debido a la aplicación paulatina de los períodos mínimos de cotización exigidos. Por su parte, los trabajadores por cuenta propia afiliados al Régimen de Autónomos accedieron al sistema con una reducción inicial del 50% de los períodos de cotización exigibles¹¹⁷. El propio proceso de cierre del sistema de Seguridad Social determinó que estos colectivos adquirieran una pensión de jubilación con unos períodos de cotización más cortos que el resto de los pensionistas:

“...las incorporaciones fueron pues como las que son y están incluso definidas en textos internacionales de la OIT, las incorporaciones a un seguro social público preexistente de nuevos colectivos se hacen siempre de una manera privilegiada, está dicho, como contrastación universal, y como recomendación también por

¹¹⁶ El mismo autor ha señalado que en el Régimen Especial de Autónomos las altas en jubilación no tuvieron siempre un efecto coincidente en el tiempo con la propia integración, debido a que las integraciones producidas en ese Régimen no correspondían a Mutualidades en disolución ni a colectivos, por lo general, con un elevado potencial inmediato de pasivos.

¹¹⁷ El caso extremo de las facilidades que se concedieron a estos colectivos para el acceso a una pensión de jubilación lo representan los religiosos de la Iglesia Católica, que pudieron obtener una pensión de jubilación con seis meses de cotización, cuando el período exigido en el caso de los restantes trabajadores afiliados al Régimen de Autónomos era de ciento veinte meses. La cantidad equivalente a las cuotas que faltasen para completar el período mínimo se deducía de la prestación de forma fraccionada (Cruz Roche, Desdentado Bonete y Rodríguez Cabrero, 1985).

parte de la OIT. Si hay que meter a un grupo nuevo de ciudadanos que tienen ya los 55 cumplidos y van a tener que jubilarse dentro cinco años, pues habrá que darles un sistema de acceso al aseguramiento distinto al que es característico cuando se crea el seguro con carácter universal, y eso es lo que se hizo con algunas categorías. Entonces se incluían grupos según una técnica constatada en el ámbito universal de incorporar nuevos grupos, ampliar y universalizar la Seguridad Social, que es una manera de estabilizar también la integración social, de asegurar la integración social, mediante la creación de sistemas de pensiones para todos, a base de reconocer el dato cierto de que estas personas, su carrera profesional la tienen a punto de extinguir, y no pueden ser cotizantes durante ese período, a ver de qué manera, y se encontraban formulas de incorporación privilegiada, pero no tenían carácter definitivo ni se han mantenido con carácter definitivo”¹¹⁸.

Esta forma de integración reforzó la pauta desigualitaria que la organización del sistema de pensiones en distintos regímenes establecía en el acceso y la cuantía de las pensiones. Además, hay que tener en cuenta que los trabajadores incorporados al Régimen Especial de Autónomos disfrutaban de unas condiciones de cotización muy favorables en relación con el resto de los regímenes. Los afiliados podían elegir sus bases de cotización entre un mínimo, que dependía del salario mínimo, y un máximo, que coincidía con la base máxima del Régimen General. Estas incorporaciones abrían, por tanto, la puerta a que el número de pensiones mínimas indebidamente percibidas por la manipulación de las bases de cotización aumentara en un futuro, si no se modificaba esta normativa de cotización o los requisitos para acceder a una pensión mínima. La creación en diciembre de 1979 del Régimen Especial de Futbolistas Profesionales, y la inclusión de algunos de los colectivos citados en algún régimen ya existente pero con todas sus peculiaridades en materia de financiación

¹¹⁸ Entrevista realizada por la autora a Bernardo Gonzalo González el día 16 de junio de 2.000.

o protección, contribuyeron también a reforzar las desigualdades en el acceso a una pensión de jubilación¹¹⁹.

La integración de estos colectivos profesionales significó la mejora de la acción protectora del sistema de pensiones de jubilación, pero con ella no se cumplió el principio constitucional de extensión universal de la Seguridad Social. Aunque sectores de la población activa anteriormente excluidos del sistema obtuvieron el derecho a una pensión basada en el principio de sustitución del ingreso de activo (lo que implicó la cobertura de la práctica totalidad de la población activa), no se garantizó la protección frente la vejez a todas las personas mayores. Además de a las personas que nunca se habían incorporado al mercado de trabajo, el sistema de pensiones de jubilación siguió sin proteger a sectores de población que disponían de menores rentas que aquellos colectivos que habían accedido al sistema (funcionarios y profesionales liberales fundamentalmente). A inicios de la década de los ochenta no percibían una pensión de jubilación personas mayores que sí habían trabajado pero cuyas condiciones de cotización habían sido irregulares, bien porque desarrollaron su actividad asalariada en una época en que la afiliación estaba menos generalizada, bien porque les faltara algún otro requisito como el alta (Durán, 1982)¹²⁰. En este sentido, hay que destacar el impacto negativo que tuvo para el mantenimiento de esta pauta de desprotección el escaso desarrollo de las pensiones asistenciales bajo el mandato de UCD, tratado en el apartado siguiente.

Esta forma de ampliar la cobertura del sistema de pensiones que adoptaron los gobiernos centristas coincidió con el camino que los

¹¹⁹ Un ejemplo de estas peculiaridades lo constituye la integración del Clero Diocesano de la Iglesia Católica. Además de que disfrutaban de una acción protectora inferior a la del Régimen General (no tienen derecho a las prestaciones de incapacidad laboral transitoria e invalidez provisional, de protección a la familia, y de desempleo), cotizaban por la base mínima de cotización para los trabajadores mayores de 18 años vigente para cada momento en el Régimen General de la Seguridad Social.

¹²⁰ El requisito de alta no se eliminó hasta la reforma de pensiones de 1985. Cabe suponer que estas situaciones se producían en muchos casos por la negligencia del empresario en la regularización de sus trabajadores.

países con un sistema de Seguridad Social profesional siguieron para la expansión de sus sistemas de pensiones durante la década de los sesenta. Este camino no se basó en la adopción de una pensión universal financiada por los Presupuestos, sino en la incorporación progresiva al sistema contributivo de diferentes colectivos profesionales mediante la constitución de nuevos regímenes especiales, o la integración en los ya existentes (Fuentes Quintana, Barea, Gonzalo y García de Blas, 1982). Estos colectivos se correspondían en su mayoría con grupos de población de rentas medias o altas, puesto que todo sistema contributivo protege en primer lugar a los trabajadores asalariados, y entre ellos, a los de rentas bajas. La elevada tasa de cobertura que había alcanzado el sistema contributivo de pensiones al inicio de la transición a la democracia, y la existencia misma de un sistema de pensiones asistenciales por vejez que protegía en cierto modo a las personas mayores sin derecho a una pensión contributiva de jubilación (aún cuando éste fuera insuficiente tanto en cobertura como en cuantías), favorecieron que la extensión de la cobertura afectara fundamentalmente a sectores de población activa.

4.6.4. Los cambios en las pensiones asistenciales de jubilación

Durante el período de gobierno de UCD las únicas reformas que se produjeron en el sistema de pensiones asistenciales fueron las relativas a la elevación de sus cuantías, y al traspaso de las dotaciones presupuestarias para su financiación de los Fondos Nacionales para la aplicación social del impuesto y del ahorro (creados en 1960), a los Órganos de la Administración competentes para la gestión de los servicios y prestaciones¹²¹. La pensión asistencial pasó de 1.500 pesetas al mes en 1976 a 5.000 pesetas en 1981 (Cruz Roche, 1991:207). Estas reformas no supusieron una modificación fundamental de las pensiones que percibían jubilados de una

¹²¹ Sus condiciones de adquisición fueron reguladas durante el período de gobierno de UCD por el Real Decreto de 21 de julio de 1981.

trayectoria laboral más irregular. En primer lugar porque, a pesar de la elevación de sus cuantías, la pensión asistencial siguió siendo manifiestamente insuficiente: en 1982 esta pensión (5.500 pesetas al mes) suponía tan sólo el 19% del salario mínimo interprofesional. Respecto a la pensión mínima de jubilación representaba el 27%, y con relación a la pensión media el 25%¹²².

En segundo lugar, porque los sucesivos gobiernos de UCD no emprendieron ninguna reforma de los requisitos que se establecían para acceder a estas pensiones, requisitos que restringían en gran medida su cobertura. Las pensiones asistenciales siguieron estando limitadas a personas de sesenta y nueve o más años, que carecieran de medios económicos para la subsistencia, y no tuviesen parientes obligados a prestar alimentos¹²³. Además, Desdentado Bonete, Fernández y González-Sancho (1986) han señalado que estas pensiones no estaban configuradas como derechos subjetivos, debido a que existía un amplio margen de discrecionalidad en su concesión. Entre los factores que producían esta discrecionalidad estaban los siguientes: la exigencia de inexistencia de parientes obligados a prestar alimentos; la influencia para la concesión de la pensión de un informe emitido por los servicios sociales sobre la situación económica y familiar del solicitante; y finalmente, la falta de garantía del pago de estas pensiones¹²⁴. Si el coste anual de estas pensiones superaba la dotación establecida a tal efecto en los Presupuestos Generales del

¹²² Elaboración propia de acuerdo a los Presupuestos de la Seguridad Social para 1986 y al Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1994. El dato relativo a la cuantía de la pensión asistencial para 1982 se ha tomado de Desdentado, Fernández y González – Sancho (1986:150).

¹²³ El umbral de ingresos establecido para acceder a la pensión asistencial era la propia cuantía de la pensión. Dada que esta cuantía era muy baja, la probabilidad de que sectores de población, aún con rentas bajas, no percibieran una pensión asistencial era elevada.

¹²⁴ Conviene recordar que el Código Civil extendía la obligación alimenticia a los cónyuges, a los hermanos y a todos los ascendientes y descendientes, por lo que bastaba la existencia de parientes con obligación alimenticia, aunque no la cumplieran, para denegar la ayuda.

Estado, no se establecía una ampliación automática del crédito presupuestario, lo que no garantizaba el pago de estas pensiones¹²⁵.

4.6.5. *La política de revalorizaciones*

Los gobiernos centristas no introdujeron ninguna modificación legislativa de cara a establecer un mecanismo automático de revalorización de pensiones, aunque entre sus propuestas de reforma del sistema de pensiones siempre estuvo la revalorización automática de éstas como solución a su deficiente intensidad protectora. Ya en 1977 el Ministerio de Trabajo proponía como uno de los objetivos fundamentales de la reforma de la Seguridad Social la revalorización automática de las pensiones mínimas conforme a la evolución del IPC, y en proporción inversa a sus respectivas cuantías¹²⁶. También en marzo de 1982 el último gobierno centrista incluyó entre sus medidas para la mejora y racionalización de la Seguridad Social la revalorización automática de las pensiones en función del IPC previsto cada año.

Sin embargo, estas propuestas nunca fueron llevadas a la práctica, y en agosto de 1979 UCD rechazó una proposición de ley sobre revalorización automática de las pensiones de la Seguridad Social para el período 1980-83 presentada por el Grupo Parlamentario Comunista¹²⁷. Por lo tanto, los gobiernos de UCD nunca vieron

¹²⁵ Si faltaran los recursos económicos correspondientes sería necesario aprobar expresamente una ampliación del crédito presupuestario establecido en la Ley de Presupuestos Generales de ese año (Desdentado, Fernández y González – Sancho, op.cit.).

¹²⁶ Ver “El Sistema Español de Seguridad Social ante una Nueva Etapa”, editado por el Ministerio de Trabajo en 1977.

¹²⁷ Se proponía el aumento automático el 1 de enero de cada año para todas las pensiones según el incremento del IPC del período agosto-julio anterior a esa fecha. UCD rechazó la proposición argumentando que con las disposiciones legales vigentes podían revalorizarse las pensiones, y que la propuesta comunista adolecía de falta de

condicionada su política de revalorizaciones por ley, y dispusieron así de un amplio margen de maniobra para diseñarla de acuerdo a su estrategia económica y política. Hay que tener en cuenta que un mandato de revalorización de pensiones les habría impuesto compromisos de gasto, y un reparto de los recursos que como mínimo hubiese asegurado el mantenimiento del poder adquisitivo de todas las pensiones. Los líderes políticos eran conscientes de las restricciones presupuestarias que las decisiones sobre revalorización de pensiones podían acarrearles:

“Tú tienes ahí un presupuesto, y un año haces menos carreteras y otro año puedes hacer más, pero un sistema de pensiones o de empleo o de sanidad en cuanto des un paso, ese paso no lo puedes dar para atrás nunca. Tú podrás congelar las pensiones, pero no podrás nunca bajarlas (...). Y eso es lógico. Eso son conquistas sociales, y eso claro hay que mirarlo muy bien con la lupa del presupuesto, porque como metas la pata un año es imposible rectificar en los años siguientes”¹²⁸.

Los dirigentes de UCD también eran conscientes de la relevancia de la política de revalorizaciones para su fortuna electoral. Esta política determina la mejora anual de las pensiones de jubilación, y, por tanto, la evolución de las rentas de la mayoría de la población jubilada. Las decisiones sobre la revalorización de las pensiones se convierten así en una política muy sensible para los jubilados. Éstos recompensan o castigan al gobierno de turno de acuerdo a si la revalorización realizada responde a sus intereses¹²⁹

estudios financieros e incoherencia con el programa económico del gobierno. Véase El País los días 1 de agosto y 19 de octubre de 1979.

¹²⁸ Entrevista mantenida con Jesús Sancho Rof el 13 de julio de 2000.

¹²⁹ Los efectos de la política de revalorizaciones son mucho más visibles e inmediatas para los jubilados que las consecuencias de políticas que tienen que ver fundamentalmente con el diseño institucional del sistema de pensiones. Por otro lado, a no ser que se trate de una reforma global del sistema (como por ejemplo la de 1972), es esta política de revalorizaciones la que año tras año recibe la mayor atención por

La primera revalorización de las pensiones que llevó a cabo el gobierno de UCD estuvo contenida en los Pactos de la Moncloa de octubre de 1977. En ellos se estableció para 1978 el incremento global de la masa de pensiones en un 30%, y la distribución de dichos aumentos de forma que incidiera progresivamente en las más reducidas. Los criterios de revalorización elegidos durante los gobiernos de UCD variaron. En el año 1978 y durante el período 1980-82 los gobiernos de UCD adoptaron un sistema de revalorizaciones decreciente por tramos que suponían una discriminación positiva a favor de las pensiones más bajas¹³⁰. En 1977 y en 1979 el mantenimiento estricto de la proporcionalidad fue el criterio elegido, al revalorizarse todas las pensiones en el mismo porcentaje.

Además, en el año 1978 se produjo la equiparación de las pensiones mínimas de los Regímenes de Autónomos, Empleados de Hogar, Agrario y Mar por cuenta propia y Escritores de Libros a las de los trabajadores por cuenta ajena, viendo mejoradas sus cuantías en mayor proporción. Mientras que entre 1977 y 1978 la pensión mínima de jubilación de los trabajadores por cuenta ajena creció un 30%, en esos regímenes experimentó un crecimiento del 57%¹³¹.

parte de los medios de comunicación, y está presente en mayor medida en el debate político.

¹³⁰ La política de revalorización de las pensiones para 1982 se recogió en el Acuerdo Nacional de Empleo, firmado por el gobierno y las fuerzas sindicales en junio de 1981. En él se estableció la revalorización de la masa global de pensiones en un 10%, con criterios inversos a la cuantía de la pensión. La introducción de la revalorización de las pensiones en los dos acuerdos que UCD alcanzó con el resto de las fuerzas políticas y sociales, es un buen ejemplo del protagonismo que adquirieron las pensiones en la estrategia política de partidos y grupos de interés durante la consolidación democrática.

¹³¹ En pesetas corrientes. Elaboración propia de acuerdo a los datos proporcionados por Vicente Merino (1984:59). La pensión mínima de jubilación para pensionistas mayores de 65 años de esos Regímenes pasó de 7.700 pesetas al mes a 12.120 pesetas, mientras que la mejora de la pensión mínima en el resto de Regímenes, incluyendo el Régimen General, partió de 9.300 pesetas al mes.

El resultado de esta política de revalorizaciones fue que las pensiones mínimas fueron las únicas que aumentaron su poder adquisitivo durante los años de gobierno de UCD. Todas las demás pensiones de jubilación perdieron poder adquisitivo, siendo tanto mayor esa pérdida cuanto más alta era la cuantía de la pensión (Vicente Merino, 1984:66). Entre 1977 y 1982 la pensión mínima de jubilación para mayores de 65 años creció en términos reales un 4%¹³². En la tabla 4.5 se puede observar la variación anual del índice de precios al consumo, del salario mínimo interprofesional, de la revalorización media, y de la pensión mínima para de jubilación para mayores de 65 años. Puede decirse que las pensiones mínimas, y teniendo siempre en consideración la elevada inflación del período, mantuvieron en general su poder adquisitivo. Los años en los que decrecieron en términos reales lo hicieron en una cuantía relativamente pequeña.

En la tabla se observa también cómo fue durante 1978, el año con mayor inflación del período, cuando las pensiones mínimas ganaron mayor poder adquisitivo. El esfuerzo que realizaron los gobiernos de UCD con las pensiones mínimas se pone aún más de manifiesto si se tiene en cuenta que la revalorización media de las pensiones fue siempre inferior al crecimiento del coste de la vida. Incluso cuando las pensiones mínimas perdieron poder adquisitivo, la revalorización media lo hizo en mayor proporción. Por ello, y aunque el proceso se ralentizó respecto al período anterior, la pensión mínima de jubilación siguió aproximándose al salario mínimo interprofesional: en 1977 suponía un 66% del SMI, mientras que en 1982 alcanzaba un 71%¹³³.

¹³² Elaboración propia a partir del Informe Económico-Financiero del Proyecto de Presupuestos para la Seguridad Social de 1994. La pensión mínima de jubilación para pensionistas del Régimen General mayores de 65 años aumentó su cuantía durante esos años de forma significativa: de 9.300 pesetas al mes en 1977 a 20.315 pesetas en 1982. Sin embargo, la elevada inflación que presidió todo el período ensombreció esta subida.

¹³³ Elaboración propia según los datos proporcionados por Vicente Merino (1984:59) y al Anuario de Estadísticas Laborales de 1991.

Tabla 4.5. Revalorización según cuantía de las pensiones de jubilación en relación con el índice de precios al consumo y el crecimiento salario mínimo interprofesional, 1978-1982 (%)

| AÑO | IPC | SMI | Reval. anual | Reval. pensión mínima | % Pensión mínima del SMI |
|------|------|------|--------------|-----------------------|--------------------------|
| 1978 | 20,6 | 4,2 | 15,0 | 8,8 | 73,6 |
| 1979 | 17,1 | 1,1 | 14,0 | -1,5 | 71,7 |
| 1980 | 14,2 | 2,3 | 12,6 | -0,5 | 69,8 |
| 1981 | 12,0 | -1,7 | 12,0 | 0,5 | 71,4 |
| 1982 | 13,8 | -3,0 | 10,0 | -3,0 | 71,4 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Vicente Merino (1984:59 y 67). Los datos de evolución del SMI han sido extraídos del Anuario de Estadísticas Laborales de 1991. La evolución del IPC se recoge en Commission of the European Communities (1993:204).

(5) Los datos reflejados hacen referencia a la tasa de crecimiento anual en pesetas constantes de 1982. Para los años 1977, 78, y 79 se han tomado cuantías medias anuales.

(6) En pesetas constantes de 1982.

¿Qué consecuencias tuvo esta política de mejora y revalorización de pensiones de jubilación desde el punto de vista redistributivo, y con relación a los objetivos que puede perseguir un sistema de pensiones? ¿A qué sectores de pensionistas benefició esta pauta de revalorizaciones? En primer lugar, originó que la mayoría de los jubilados ganaran poder adquisitivo, puesto que tal y como se ha puesto de manifiesto al principio de este capítulo, una elevada proporción de las pensiones de jubilación eran pensiones mínimas. Representó también la ruptura de la

proporcionalidad entre cotizaciones pagadas a lo largo del período activo y la pensión recibida tras la jubilación¹³⁴. Por un lado, porque hizo que las pensiones superiores a la mínima perdieran poder adquisitivo, y, por tanto, se fueran deteriorando con relación a su cuantía inicial, calculada de acuerdo a sus cotizaciones. Esta situación produjo que las pensiones de jubilación fueran sustituyendo en menor medida con el paso del tiempo el salario de activo¹³⁵.

¹³⁴ Durán (1995), Monasterio, Sánchez y Blanco (1996), y Monasterio y Suárez (1992) han sido los principales autores que han estudiado el sistema de pensiones de jubilación desde el punto de vista del principio de equidad horizontal. Tal y como lo definen Monasterio y Suárez, este principio hace referencia a que personas de la misma generación y con igual nivel de renta salarial deberían pagar iguales cotizaciones y obtener el mismo grado de proporcionalidad. En líneas generales estos trabajos enfatizan la ruptura de la equidad horizontal, y la existencia de transferencias intrageneracionales de renta, en beneficio fundamentalmente de los pensionistas de los Regímenes Especiales Agrario, Autónomos y Empleados de Hogar. La garantía de pensiones mínimas de jubilación, junto con la cotización por el período mínimo (10 años antes de la reforma de 1985, y luego 15), la posibilidad de elección de las bases de cotización, y la menor presión contributiva de estos regímenes, son los factores que han hecho posible la ruptura de la proporcionalidad. Sin embargo, puesto que las pensiones mínimas persiguen precisamente este objetivo, lo que resulta más valioso plantearse es si los pensionistas que reciben estas transferencias intergeneracionales de renta son los que más lo necesitan, es decir, si sus bajas cotizaciones se corresponden con rentas bajas a lo largo de su ciclo laboral. Los trabajos anteriormente mencionados sufren de esta limitación, puesto que se circunscriben a la comparación entre cotizaciones y prestaciones. En este sentido habría que destacar los trabajos de Bandrés y Cuenca (1996, 1998) sobre la progresividad del componente de transferencia de las pensiones, definido como la parte de la pensión recibida que no corresponde con aquella actuarialmente justa. Este componente de transferencia viene determinado fundamentalmente por la evolución de los complementos por mínimos. La metodología utilizada por estos autores consiste en determinar el componente de transferencia por decilas de renta para los pensionistas del Régimen General, Agrario, Autónomos y Empleados de Hogar, pero estableciendo una comparación entre las decilas de cotización y las decilas de renta para ver si existe una correspondencia entre ambas.

¹³⁵ Como consecuencia de esta política, se produjo en el sistema de pensiones una tendencia a la uniformidad de las pensiones. Las pensiones se concentraron en los mínimos, rompiendo así la función sustitutoria propia de un sistema contributivo (De la Villa y Desdentado Bonete, 1983). Esta política fue criticada por las fuerzas sindicales y el Partido Socialista Obrero Español, ya que entendían que tenía un claro

Por otro lado, porque esta política mejoró la intensidad protectora de aquellas pensiones cuyas cuantías se determinaban con independencia del cumplimiento contributivo de la persona, y en función de un nivel mínimo de renta por debajo del cual se consideraba que ninguna persona jubilada debía estar. Formalmente, representó, por tanto, la introducción de un principio de suficiencia en el ingreso dentro del sistema de pensiones de jubilación. Sin embargo, tal y como se puso de manifiesto en el capítulo anterior, puesto que las pensiones mínimas beneficiaban a pensionistas de diferentes niveles de renta, conviene detenerse un poco en las consecuencias distributivas que tuvo esta política.

La política de elevación de las pensiones mínimas realizada por los gobiernos de UCD benefició a pensionistas que habían tenido rentas bajas a lo largo de su ciclo laboral, asegurándoles un principio de suficiencia en el ingreso. Por lo tanto, produjo dentro del sistema de pensiones una redistribución a favor de los jubilados con un nivel económico más bajo (Bandrés y Cuenca, 1996)¹³⁶. En el capítulo anterior se reflejaba cómo estos pensionistas de rentas bajas se correspondían fundamentalmente con trabajadores de bajos salarios del Régimen General y trabajadores de los Regímenes Agrario por cuenta ajena y Empleados de Hogar, puesto que para ellos sus

objetivo de privatizar el sistema de pensiones reduciendo la protección a una pensión mínima.

¹³⁶ No tengo constancia de ningún estudio específico sobre redistribución en el sistema de pensiones de jubilación durante el período de transición y consolidación a la democracia. Sin embargo, Bandrés y Cuenca responsabilizan fundamentalmente a la política de mejora de las pensiones mínimas que se ha venido produciendo desde mediados de la década de los setenta, de la progresividad del componente de transferencia que recibían las pensiones a inicios de los noventa. Este componente de transferencia era decreciente conforme se ascendía en la escala de rentas: desde un 94% en la primera decila hasta un 17% en la décima. Además, aunque no hay evidencia empírica concreta de que la mejora de pensiones mínimas beneficiara a personas de rentas bajas, el hecho de que durante los años de gobierno centrista los partidos de izquierda y los sindicatos compartieran con UCD una política de revalorización mayor para las pensiones mínimas, parece apuntar también en esa dirección. Cabe dudar que hubieran mantenido esta posición si esa política hubiera beneficiado exclusivamente a pensionistas de renta media y alta.

cotizaciones sí que eran reflejo de su nivel de renta real al depender del salario. La congelación en 1980 de las pensiones que superaran una determinada cuantía (55.650 pesetas en 1980), y la revalorización menor para las pensiones concurrentes con otras de las Administraciones públicas desde 1981, reforzaron este proceso de redistribución.

Sin embargo, la mejora de las pensiones mínimas también benefició (tal y como había ocurrido durante los últimos años del franquismo), a pensionistas situados por encima de la renta media que no habían trasladado a sus cotizaciones el nivel de renta real que habían tenido durante vida activa. Por tanto, continuó la pauta de regresividad que se venía dando dentro del sistema de pensiones. La presencia a inicios de la década de los noventa de perceptores de complementos de mínimos que en 1980 se encontraban entre las decimas octava y novena de renta puede considerarse un reflejo de esta situación (Bandrés y Cuenca, op. cit:176)¹³⁷. Estos pensionistas se correspondían fundamentalmente con trabajadores autónomos y empresarios agrícolas¹³⁸. Al tener la posibilidad de graduar sus cotizaciones, de forma que la gran mayoría de ellos cotizaban por el

¹³⁷ Cabe suponer que estos pensionistas ya percibieran una pensión mínima de jubilación entre finales de los setenta e inicios de los ochenta, puesto que a partir de 1983 se estableció la incompatibilidad de las pensiones mínimas con ingresos de cualquier origen superiores al salario mínimo interprofesional.

¹³⁸ El número de pensiones mínimas ha sido siempre proporcionalmente mayor en los Regímenes especiales de Autónomos, Agrario y Hogar que en el Régimen General (Durán, 1984). Este aspecto ha sido señalado por todos los análisis del sistema de pensiones de jubilación ya comentados. Sin embargo, de ahí no cabe inferir que todos los pensionistas de estos regímenes especiales se correspondan con rentas bajas. Por ello la importancia de los trabajos anteriormente citados de Bandrés y Cuenca, y su aportación al identificar los pensionistas que forman parte de una u otra decima de renta. Inversamente, de sus conclusiones tampoco cabe deducir que entre los pensionistas de mínimos en Autónomos y Agrarios por cuenta propia, no haya personas de rentas bajas, como pequeños agricultores o pequeños trabajadores autónomos, que perciban, por tanto, complementos por mínimos debidamente. Lo que Bandrés y Cuenca ponen de relevancia es que las desviaciones regresivas de la política de pensiones mínimas se han venido produciendo dentro de los Regímenes especiales Agrario y de Trabajadores Autónomos.

período mínimo, y por la base mínima de cotización, obtenían pensiones de jubilación iniciales muy reducidas, recibiendo complementos por mínimos. La cuantía reducida de su pensión inicial no se debía pues al bajo nivel de rentas durante su vida activa, sino a la voluntad de asegurarse una pensión de jubilación a bajo precio (es decir, de cuantía más elevada a lo que habían “pagado” por ella).

La equiparación de las pensiones mínimas de los Regímenes de Autónomos y Agrario a las del Régimen General, y la mejora de su poder adquisitivo durante esos años, significaron para esos jubilados una ganancia adicional. Esas políticas mejoraron las rentas de jubilados que en muchos casos disponían de otros ingresos para vivir. La ganancia de poder adquisitivo que experimentaron estos pensionistas de rentas altas representó también un avance desde el principio de mantenimiento de ingresos, puesto que producía la aproximación de sus pensiones a su nivel de renta real.

Sin embargo, puede argumentarse que los gobiernos centristas no fueron responsables de esta pauta de regresividad que la elevación de las pensiones mínimas introducía, puesto que la percepción de pensiones mínimas por parte de estos sectores de rentas era herencia de una política de cotización anterior. De entrada, la igualación de las pensiones mínimas de los Regímenes de Autónomos y Agrario por cuenta propia a las del Régimen General, pone en entredicho la falta de responsabilidad de UCD en esta situación. Sin embargo, es más importante determinar si los gobiernos de UCD pusieron en marcha alguna medida para eliminar estas situaciones de percepción indebida de pensiones mínimas.

Los gobiernos de turno disponen de dos instrumentos principales para ello. Por un lado, pueden establecer la existencia de controles de renta en la percepción de pensiones mínimas, para asegurarse que éstas sólo van a beneficiar a personas que no disponen de otros rentas para vivir. En el decreto de revalorización para 1981 el gobierno introdujo la incompatibilidad de éstas con ingresos salariales superiores al salario mínimo interprofesional¹³⁹. Dado que parece más

¹³⁹ Véase Artículo 1 de la Orden Ministerial de 18 de febrero de 1981. El PSOE apuntó a esta razón al valorar como discriminatoria esta medida. En su opinión

lógico pensar que las rentas que pueden seguir percibiendo después de la jubilación trabajadores por cuenta propia y pequeños empresarios sean de capital, y no salariales, cabe dudar que esta medida atajara de forma relevante la percepción indebida de complementos por mínimos en los Regímenes de Autónomos y Agrarios por cuenta propia¹⁴⁰.

Por otro lado, los gobiernos también pueden atajar las situaciones de fraude que se dan en la percepción de complementos por mínimos, elevando el esfuerzo contributivo de aquellos pensionistas que infravaloran sus cotizaciones. Un mayor esfuerzo contributivo por parte de estos sectores supondría la aproximación de sus condiciones de cotización a sus niveles de renta real, y consecuentemente la elevación de sus pensiones iniciales. Además, este mayor esfuerzo contributivo dejaría de trasladar a otros trabajadores de menor renta la financiación de esas pensiones mínimas¹⁴¹. En términos globales puede valorarse que la actuación en este sentido de los sucesivos gobiernos centristas fue poco efectiva. Entre 1977 y 1982, la presión contributiva en aquellos regímenes dónde se localizaban la mayor parte de los pensionistas que percibían indebidamente complementos por mínimos, Autónomos y Agrarios por cuenta propia, se elevó ligeramente. En el primero la cotización media mensual respecto a la del Régimen General pasó del 32% al

no contemplaba la incompatibilidad de las pensiones mínimas con la percepción de rentas no salariales, y por lo tanto excluía de este requisito a los pensionistas que tienen ingresos por propiedades (El País, 20 de enero de 1981).

¹⁴⁰ Véase Artículo 2 de la Orden Ministerial citada anteriormente.

¹⁴¹ Tal y como se puso de manifiesto en el capítulo anterior, fueron las cotizaciones de trabajadores del Régimen General y las aportaciones presupuestarias las que desde inicios de los setenta financiaron la mejora de las pensiones de jubilación de los Regímenes especiales. La insuficiente presión contributiva de los Regímenes de Hogar, Agrario y Autónomos ha originado la crónica insuficiencia de las cotizaciones de estos Regímenes para cubrir sus gastos, y por tanto, el continuo trasvase de recursos para financiar el gasto (Gonzalo et al., 1981). Aurelio Desdentado Bonete destacó en la entrevista que mantuvo con él que el principio de caja única que rige en el sistema de pensiones ha favorecido la transferencia de recursos desde el Régimen General a los Regímenes especiales.

45% (Sánchez, 1999:554). En el Régimen de Agrarios por cuenta propia creció del 22% al 24%.

La aproximación de la presión contributiva de esos regímenes al Régimen General se produjo de manera indirecta, fundamentalmente por la reducción del tipo de cotización de éste último del 34% en 1980 al 32% en 1982¹⁴². La falta de modificaciones sustanciales en las bases de cotización de esos regímenes, y la permanencia de menores tipos de cotización, dificultaron que el esfuerzo contributivo en los regímenes de Autónomos y Agrarios por cuenta propia creciera de manera significativa. De esta forma, los tipos de cotización en Autónomos y Agrarios por cuenta propia se mantuvieron por debajo de los del Régimen General, y las bases medias mensuales de cotización crecieron menos que la del Régimen General¹⁴³.

Es importante tener en cuenta la evolución de las bases mensuales medias de cotización, no sólo como uno de los principales elementos que determinan la presión contributiva en cada régimen, sino también porque son un buen indicador del nivel de renta sobre el cual generan los trabajadores su pensión inicial. En 1982, las bases medias mensuales de cotización de los regímenes de Autónomos y Agrarios por cuenta propia representaban la misma proporción de la del Régimen General que en 1977, el 55% (Sánchez, op.cit.:551). Hay que tener en cuenta, tal y como se ha comentado anteriormente, que según la ordenación por decilas de renta que realizaban Bandrés y

¹⁴² La cotización media mensual por trabajador en cada Régimen es resultado de dividir la cotización total (producto de las bases medias de cotización y los tipos de cotización) entre doce, y a su vez entre el número de cotizantes.

¹⁴³ Por las razones que se comentaron en el capítulo anterior, la evolución de las bases de cotización en Autónomos y Agrarios por cuenta propia estuvieron muy ligadas a la del salario mínimo interprofesional. Este creció entre 1977 y 1982 un 115% en pesetas corrientes, mientras que las bases medias de cotización en Autónomos y Agrarios por cuenta propia lo hicieron respectivamente en un 107% y un 123% respectivamente. En el Régimen General la base media mensual de cotización experimentó en el mismo período un aumento del 126% (Elaboración propia de acuerdo a los datos proporcionados por Sánchez, 1999:559). Por su parte, mientras el tipo de cotización en el Régimen General ascendía al 32,1%, en el régimen de Autónomos y Agrarios por cuenta propia era del 18,5 y del 9% respectivamente.

Cuenca, la mayoría de los trabajadores autónomos y una parte de los empresarios agrícolas se situaban en decilas más altas que el grueso de los trabajadores del Régimen General. Por lo tanto, el ligero crecimiento del esfuerzo contributivo de los regímenes de Autónomos y Agrarios por cuenta propia no sirvió, ni para aproximar de manera significativa las cotizaciones de estos trabajadores a sus niveles de renta real, ni para elevar de manera destacada la autosuficiencia financiera de esos regímenes especiales. En 1982, el régimen de Autónomos cubría con su cotización media tan sólo el 45% de su pensión media, mientras que esta proporción descendía en el de Agrarios al 23% (Sánchez, op.cit.:Cuadro 8.12).

4.7. La imposible reforma del sistema de pensiones¹⁴⁴

4.7.1. La posición del gobierno centrista

La primera toma de postura seria y de carácter público de UCD respecto a la reforma del sistema de Seguridad Social se produjo con ocasión de la constitución de la Comisión Tripartita para la Mejora y Racionalización de la Seguridad Social¹⁴⁵. La creación de esta Comisión fue una de las medidas recogidas en el Acuerdo Nacional sobre Empleo firmado en julio de 1981. La Comisión, formada por representantes gubernamentales, sindicales (UGT y CCOO) y patronales (CEOE), debía discutir una propuesta de reforma presentada por la Administración, y elevar sus conclusiones a ésta antes del 31 de enero de 1982. Esta Comisión estaba presidida por Enrique Fuentes Quintana. A inicios de diciembre de 1981 el gobierno presentó a esta Comisión Tripartita su proyecto de reforma de la Seguridad Social. El documento gubernamental se titulaba “Propuesta de Medidas de Racionalización y Mejora de la Seguridad Social”, y fue conocido coloquialmente en el debate público como Libro

¹⁴⁴ En este apartado se recogen de manera sintética los debates que durante el período de gobierno de UCD se produjeron en relación con la reforma del sistema de Seguridad Social. En el se hará hincapié en aquellos aspectos relacionados con la reforma del sistema de pensiones. Para un análisis detallado de las posiciones de los distintos actores, los documentos elaborados por ellos, y el transcurso de los debates durante ese momento, se pueden consultar los trabajos de Desdentado Bonete (1983), el capítulo VIII del libro de Gonzalo, Ferreras y Tejerina (1985), el Suplemento al número 12/13 de la revista Papeles de Economía Española del año 1982, y Velarde (1990). En ese Suplemento citado se recogen los documentos que con ocasión del debate sobre la reforma de la Seguridad Social surgido del ANE fueron elaborados por el gobierno de UCD y los interlocutores sociales.

¹⁴⁵ Anteriormente, sucesivos gobiernos de UCD proyectaron y anunciaron reformas sustanciales del sistema de Seguridad Social que sistemáticamente fueron incumplidas. Para una revisión de éstas véase Gonzalo, Ferreras y Tejerina (1985:45-46).

Verde¹⁴⁶. Posteriormente, tras el fracaso de la Comisión, y como consecuencia de una Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en abril de 1982, el gobierno presentó al Parlamento un nuevo documento “Programa de Mejora y Racionalización de la Seguridad Social”¹⁴⁷. Este documento, difundido como Libro Amarillo presentaba de manera más explícita las posiciones gubernamentales sobre la situación y reforma del sistema de Seguridad Social, que en lo fundamental coincidían con el Libro Verde.

UCD fundamentaba sus propuestas de reforma de la Seguridad Social en razones principalmente de tipo económico¹⁴⁸. Defendía que las previsiones de déficit futuras, y el crecimiento superior de los gastos al experimentado por el PIB a lo largo del período 1972-1981, no sólo eran una amenaza para la propia viabilidad del sistema de Seguridad Social, sino también para la recuperación económica al absorber la Seguridad Social una parte importante del crecimiento real de la economía. Se responsabilizaba al sistema de pensiones de una parte importante de la expansión del gasto, debido tanto al crecimiento del número de pensionistas como al incremento de la pensión media. A partir de este diagnóstico, el crecimiento de los gastos se inscribía en una línea de estricta austeridad, lo que permitiría el mantenimiento del equilibrio financiero de la Seguridad Social. Esta austeridad se

¹⁴⁶ Anteriormente, en junio de ese mismo año, el Gobierno había encargado al Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social la elaboración de un diagnóstico sobre los problemas de la Seguridad Social, y sus posibilidades de reforma, para presentarlo a la Comisión cuando ésta se constituyese. El documento, titulado “Alternativas para la racionalización y mejora de la Seguridad Social” (Libro Rojo), no fue presentado inicialmente a la Comisión como propuesta gubernamental. Como resultado de la insistencia en reclamarlo por parte de los representantes sindicales y patronales, la Comisión pudo consultarlo mucho después de iniciados los debates.

¹⁴⁷ La Proposición no de Ley socialista instaba a un debate general en el Congreso sobre la situación de la Seguridad Social, ya que en su opinión la adopción de medidas de mejora y racionalización era una necesidad urgente. Debido a la convocatoria de nuevas elecciones en 1982, tal debate no llegó a celebrarse.

¹⁴⁸ Véanse las declaraciones del Ministro de Trabajo, Santiago Rodríguez Miranda, en *El País* del 30 de enero y del 7 de febrero de 1982.

puso explícitamente de manifiesto en las propuestas del Libro Amarillo, al fijar éste un techo de crecimiento del gasto en Seguridad Social de forma que no superara el porcentaje de participación existente en el PIB.

Este gasto sería financiado progresivamente a través de una mayor aportación del Estado, que alcanzaría el 17% del total de los recursos en 1983 y el 20% en 1984, contando con la implantación del IVA. Los líderes centristas contaban con que la reforma fiscal les iba a permitir disponer de mayores recursos, lo que posibilitaría elevar las aportaciones presupuestarias a pesar de las restricciones económicas que afrontaban. El incremento progresivo de las transferencias estatales permitiría disminuir la presión contributiva sobre las empresas, para que éstas no actuasen de impuesto sobre el empleo. La reducción del peso de las cotizaciones serviría a su vez para aproximar la Seguridad Social española al sistema financiero de los países desarrollados. Las crecientes aportaciones estatales también permitirían el establecimiento en un futuro de un nivel universal de pensiones básicas¹⁴⁹.

En línea con la austeridad de gastos propuesta, UCD planteaba la reordenación del sistema de pensiones¹⁵⁰. Se trataba de eliminar el excesivo gasto al que daban lugar algunos aspectos de este sistema, y dedicar los recursos a resolver los problemas de insuficiencia en la

¹⁴⁹ Junto a este nivel universal y básico de pensiones, se estructuraría el sistema contributivo en dos únicos regímenes, de trabajadores por cuenta ajena y de autónomos respectivamente. Finalmente el sistema público de pensiones se cerraría con un nivel complementario de carácter libre. De hecho, UCD elaboró un proyecto de Ley de Instituciones de Inversión Colectiva que finalmente no fue llevado a la práctica.

¹⁵⁰ Aunque se desplazara a impuestos la financiación de otras prestaciones sociales, como por ejemplo las pensiones universales, UCD pensaba que el sistema de pensiones debía pagarse a través de cotizaciones. Su propuesta de reordenación del gasto en el sistema de pensiones refleja esta posición. En la medida en que las pensiones deben ser financiadas mediante contribuciones, y éstas no pueden crecer ilimitadamente por su impacto negativo sobre el empleo, resulta necesaria una estrategia de control del gasto, y, por tanto, de reordenación de los recursos disponibles.

intensidad protectora de las pensiones. De esta forma, la reordenación significaría el logro de un sistema de pensiones equiparado en sus cuantías al de los países de nuestro entorno. Cuatro eran los defectos de los que adolecía el sistema español de pensiones en opinión de UCD. En primer lugar, unos mecanismos de cálculo de la pensión inicial demasiado favorables en comparación con los países europeos de nuestro entorno. En segundo lugar, el deterioro del valor de las pensiones y la existencia de un gran número de pensiones mínimas. En tercer lugar, la existencia de normas de cálculo distintas para las diferentes prestaciones; y cuarto, la ausencia de normas concretas sobre incompatibilidades.

Las medidas concretas propuestas en materia de pensiones incorporaban tanto objetivos de mejora como objetivos de restricción de gasto. Entre las primeras destacaban la supresión de los requisitos de alta y carencia cualificada, la revalorización anual del valor de las pensiones de acuerdo al índice de precios esperado, y establecimiento de un sistema de jubilación flexible. Por su parte, las medidas que perseguían un control del gasto eran las siguientes: la ampliación del número de mensualidades de cotización a considerar para la determinación de las bases reguladoras de las pensiones (de dos años a seis); la moderación de los porcentajes de cálculo de la pensión inicial por jubilación; el establecimiento de reglas comunes para la determinación de la base reguladora de las pensiones; y por último, la incompatibilidad de las pensiones con el trabajo por cuenta ajena o propia y entre sí.

4.7.2. *Las posiciones de los agentes sociales y partidos políticos*¹⁵¹

La posición de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) se centró en los efectos negativos que la estructura financiera de la Seguridad Social tenía para la competitividad de las empresas y para el empleo¹⁵². La explosión de los gastos, como consecuencia fundamentalmente de la crisis económica y del envejecimiento, había impuesto una fuerte presión contributiva sobre las empresas que suponía un freno a la producción. Ante este diagnóstico, la reforma propuesta por la CEOE se basaba en tres parámetros fundamentales. En primer lugar, la desaceleración en los gastos de la Seguridad Social, acompasándolos a las posibilidades económicas del país. En segundo lugar, el trasvase al conjunto de la sociedad de parte del coste del sistema, que debía ir siendo financiado progresivamente por el presupuesto del Estado. Los responsables empresariales pensaban que esta financiación no iba a significar un aumento de la carga fiscal porque las prestaciones a cargo del

¹⁵¹ Conviene tener en cuenta que las posiciones de los diferentes actores políticos en el debate sobre la reforma de la Seguridad Social estaban constreñidas por el mandato constitucional de garantizar unas pensiones dignas a todas las personas mayores. Es decir, y exceptuando quizás la posición comparativamente más privatizadora de la CEOE, todos ellos (incluida UCD) compartían una posición de partida. Era necesario reformar la Seguridad Social para mejorar su eficacia protectora. Eso no quiere decir que no existieran diferencias entre sus propuestas. Estas diferencias se referían fundamentalmente al nivel de gasto que había que realizar para mejorar las prestaciones de la Seguridad Social, al esquema de financiación y la cuantía de las aportaciones estatales, a la organización institucional por ramas, y al contenido con el que cada uno de los actores llenaba la noción de suficiencia.

¹⁵² Esta posición se puso de manifiesto en dos documentos. El primero fue hecho público en noviembre de 1980 con el título "Ideas básicas para un programa y posición empresarial sobre la Seguridad Social en España". El segundo fue presentado por la CEOE a la Comisión Tripartita para la reforma de la Seguridad Social surgida del ANE, "Posición CEOE en materia de Seguridad Social en cumplimiento del punto V.2 del ANE", enero 1982. Los dos pueden consultarse en Confederación Española de Organizaciones Empresariales (1982a, 1982b).

Presupuesto debían ser de cuantía mínima. Finalmente, la CEOE defendía la entrada del sector privado en la prestación de bienestar, en desarrollo de los principios de libertad, pluralismo y eficacia.

Dentro de estas premisas, el modelo de Seguridad Social propuesto por la CEOE se estructuraba en tres niveles. Un primer nivel de carácter mínimo al que ya se ha hecho alusión, en el que incluía la asistencia sanitaria y una pensión de jubilación mínima, que respondiera a situaciones de necesidad, y que estuviera financiado exclusivamente por el Estado. Junto a este nivel debía establecerse una Seguridad Social complementaria y obligatoria de carácter profesional, financiado por cotizaciones, y con la posibilidad de gestión privada. El nivel de las prestaciones que debía otorgar este nivel profesional quedaba condicionado al objetivo fundamental de aliviar la presión contributiva sobre las empresas. Por encima de la Seguridad Social mínima y de la complementaria profesional, la CEOE proponía una Seguridad Social complementaria libre a cargo únicamente de la iniciativa privada.

La Confederación Sindical de Comisiones Obreras denunciaba que los principales problemas del sistema de Seguridad Social eran el bajo nivel comparativo de participación de los gastos de protección social en el PIB, y la insuficiencia de las prestaciones económicas y sanitarias (concretamente aludía a la inexistencia de fórmulas automáticas para la revalorización de pensiones). En definitiva, la reforma de la Seguridad Social era necesaria porque no se estaban cumpliendo los mandatos constitucionales (Comisiones Obreras, 1982). En opinión del sindicato la reforma de la Seguridad Social debía estar presidida por el aumento del peso de los gastos sociales en el PIB, con el objetivo de conseguir un sistema público suficiente en la cantidad y calidad de sus prestaciones. Defendían unas prestaciones económicas de carácter profesional, sustitutivas de las rentas de activo y financiadas mediante cotizaciones, y la extensión universal de la asistencia sanitaria y los servicios sociales, financiados vía fiscal. CCOO admitía la reducción de la presión contributiva sobre las empresas, siempre que simultáneamente se produjera una mayor aportación estatal. Esta debía apoyarse en un sistema fiscal de signo progresista.

La Unión General de Trabajadores también se pronunció estrictamente contra la fijación de un límite estricto al crecimiento de la participación de la Seguridad Social en el PIB (Unión General de Trabajadores, 1982). Para UGT el sistema español de Seguridad Social presentaba dos deficiencias básicas: la insuficiencia de los recursos destinados a los gastos en protección social, y la escasa racionalidad de ese gasto. Las propuestas de reforma fundamentales que UGT proponía hacían referencia a los siguientes aspectos: estructura del sistema y campo de aplicación; financiación; acción protectora. En el ámbito del campo de aplicación de la Seguridad Social, UGT se decantaba por la creación de cuatro regímenes: un régimen general para todos los trabajadores por cuenta ajena; un régimen especial para la agricultura, un régimen de autónomos, incluyendo en el mismo a los profesionales libres, y un régimen especial para la función pública. En cuanto a la financiación de la Seguridad Social, el sindicato demandaba el incremento de la aportación estatal, y su afectación a la asistencia sanitaria, los niveles mínimos de pensiones, la cobertura del déficit del régimen especial agrario, y las prestaciones asistenciales de desempleo. Este incremento habría de servir para disminuir la presión contributiva sobre los salarios, eliminando también para ello la transferencia de recursos del Régimen General a la financiación de los regímenes especiales.

Por último, las medidas principales propuestas por UGT para mejorar la intensidad protectora de las prestaciones de la Seguridad Social eran la extensión de las prestaciones asistenciales de desempleo, el establecimiento de un mecanismo de revalorización automático de las pensiones, y la equiparación de las pensiones mínimas al salario mínimo interprofesional. En opinión del sindicato el nuevo modelo de Seguridad Social tendría que estar configurado en tres niveles. En primer lugar, un nivel universal no contributivo, financiado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y en el que estarían encuadradas las prestaciones de asistencia sanitaria, compensación de cargas familiares, pensiones sociales mínimas y protección asistencial del desempleo. Junto a este nivel se articularía un segundo nivel profesional contributivo, que otorgaría todas las prestaciones económicas sustitutivas de las rentas de activo, y

financiado por cotizaciones. Y finalmente, un nivel complementario libre, excluido de la Seguridad Social y desarrollado por el sector privado.

El Partido Socialista Obrero Español compartía la propuesta de UGT de articular el sistema de Seguridad Social en tres niveles¹⁵³. El partido socialista concebía la Seguridad Social como un instrumento clave para la consecución de los objetivos fundamentales de su política. Estos eran el desarrollo de un plan de empleo y protección contra el paro, y la disminución de las desigualdades en la distribución de la riqueza¹⁵⁴. El diagnóstico que realizaba de la Seguridad Social era que ésta era insuficiente, no garantizaba a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad la cobertura ante las necesidades sociales, y, además, su financiación dificultaba la salida de la crisis económica¹⁵⁵. Esta situación alejaba al sistema de protección social español de uno de los objetivos fundamentales para el partido socialista, la modernización de nuestro país en el campo del bienestar. En su opinión, el desarrollo de la política de Seguridad Social debía defender los intereses de los trabajadores y capas populares.

Su demanda fundamental se dirigía al aumento del nivel de participación de la Seguridad Social en el PIB, con el objetivo de

¹⁵³ Es interesante destacar las propuestas del PSOE en materia de reforma de Seguridad Social por cuanto era la principal alternativa de gobierno en el momento en que se iniciaron los debates de la Comisión Tripartita. Con relación a la posición del resto de los partidos políticos destacan las propuestas del Partido Comunista para mejorar la suficiencia del derecho de pensiones tanto cuantitativa como cualitativamente. De hecho, a lo largo del período de gobierno de UCD presentó dos proposiciones no de ley al respecto, la primera sobre creación de una pensión social para ancianos y enfermos, y la segunda sobre revalorización automática de pensiones de las pensiones para el período 1980-83. También hay que resaltar la intención de Alianza Popular de que la iniciativa privada representara un papel más importante en la organización y funcionamiento del sector público (Gonzalo, Ferreras y Tejerina, 1985). Véase *El País*, 5 de febrero de 1982.

¹⁵⁴ Véase la Resolución Política del XXVIII Congreso Federal del PSOE (PSOE, 1979a).

¹⁵⁵ PSOE (1982).

alcanzar los niveles de los países de nuestro entorno¹⁵⁶. Para ello era fundamental incrementar las aportaciones estatales a la Seguridad Social. Las propuestas concretas de reforma coincidían básicamente con las realizadas por UGT. En materia de pensiones, el principio que había de guiar las reformas era la mejora de la extensión y la intensidad protectora del sistema. De acuerdo con este objetivo, el partido socialista proponía la creación progresiva de una pensión básica equivalente al salario mínimo interprofesional, y la revalorización periódica y automática de las pensiones. En este campo hubo algunos puntos en los que el Partido fue variando su posición, e introduciendo nuevas propuestas. En primer lugar, su propuesta de creación de una pensión básica pasó de tener un carácter universal a estar condicionada a la carencia de otras fuentes de ingresos¹⁵⁷. En segundo lugar, al final del mandato de UCD el partido socialista introdujo algunas propuestas de carácter restrictivo, cuyo objetivo fundamental era limitar la cuantía de la pensión inicial. Estas propuestas pueden considerarse un antecedente de las que luego el partido, ya en el gobierno, barajaría como medidas de reforma del sistema de pensiones. Hacían referencia fundamentalmente a la elevación del período de cálculo para la base reguladora a cinco años, revalorizando las bases de cotización; la aplicación de un tope máximo en el reconocimiento de la cuantía inicial de las pensiones; y la reducción del porcentaje de pensión inicial en el supuesto de haber completado el período máximo de cotización (35 años) del 100% al 80%¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Resolución Política del XXIX Congreso Federal del PSOE (PSOE, 1981).

¹⁵⁷ En el Programa Electoral de 1979 se decía “*todos* los jubilados deben tener garantizada como mínimo una pensión básica cuya cuantía debe ser progresivamente equivalente al SMI” (PSOE, 1979b:30).

¹⁵⁸ Véase la Resolución Política del XXIX Congreso Federal (PSOE, 1981) y el Programa Electoral para las elecciones de 1982 (PSOE, 1982).

4.7.3. La conclusión del debate

Las propuestas de reforma de UCD encontraron resistencias importantes por parte de los interlocutores sociales, puestas en evidencia a medida que se agotaba el plazo de los trabajos de la Comisión Tripartita para la reforma de la Seguridad Social. Cabe pensar que estas propuestas de UCD adolecieron de falta de credibilidad ante los agentes sociales y los partidos políticos. Resultaba poco convincente pensar que UCD iba a emprender reformas al final de su mandato, y cuando el partido estaba ya desintegrándose. Las negociaciones tampoco fructificaron debido a los escasos puntos de coincidencia entre los sindicatos y los representantes patronales. Tal y como han destacado Gonzalo, Ferreras y Tejerina en su trabajo antes citado, los aspectos en los que se manifestó la dificultad de llegar a un acuerdo sobre los criterios de reforma de la Seguridad Social, fueron el de la privatización y el del nivel de los recursos destinados a la protección social.

La CEOE consideró que las medidas propuestas en el ámbito de la financiación por el gobierno no modificaban un esquema de cotización que penalizaba el empleo¹⁵⁹. Criticaban la política seguida por éste en cuanto a los topes de las bases de cotización, y denunciaban que las progresivas aportaciones del Estado no habían servido para reducir las cuotas. En este sentido, demandaban una mayor concreción del aumento de las aportaciones financieras propuesto por el gobierno, condicionado por éste al aumento de recaudación por el impuesto sobre el valor añadido. En lo relativo a las propuestas sindicales, consideraban que éstas reforzaban el monopolio público para mejorar las prestaciones, y no significaban una disminución de la presión contributiva sobre las empresas por temor a la degradación de las prestaciones de la Seguridad Social.

¹⁵⁹ Véase El País de los días 10 y 21 de enero de 1982.

Por su parte, los sindicatos valoraron las propuestas de la Administración y la CEOE como un claro intento de contención indiscriminada del gasto social, cuyo objetivo último era la privatización del sistema de Seguridad Social. Denunciaron los planteamientos economicistas que presidían la acción de la Administración, utilizando las previsiones sobre el déficit de la Seguridad Social de una manera interesada para justificar el estancamiento del esfuerzo en protección social. En concreto UGT argumentó que esta situación de déficit se producía exclusivamente en la prestación de desempleo (que tenía una gestión diferenciada del resto del sistema), y que las dificultades financieras del sistema de Seguridad Social se debían al trasvase de recursos del Régimen general a unos regímenes especiales deficitarios¹⁶⁰.

Ante la dificultad de alcanzar un acuerdo, la secretaría de la Comisión elaboró un Documento de Síntesis con el que cerrar los trabajos, y en el que se recogieran los escasos puntos de coincidencia entre las partes negociadoras. Este Documento trataba de encontrar un equilibrio entre dos extremos en el planteamiento de la reforma de la Seguridad Social. Por un lado, elevar sustancialmente los recursos dedicados al sistema. Por otro, recortar gastos absolutamente imprescindibles. En opinión de la Secretaría, ambos extremos eran igualmente desechables ante la situación económica de crisis que vivía el país, y el bajo nivel de protección social que comparativamente ofrecía la Seguridad Social¹⁶¹. Este Documento fue rechazado por los representantes empresariales, responsables en opinión de la Secretaría

¹⁶⁰ Véase El País del 13, 17 y 27 de enero, y del 29 de abril de 1982. La posición de UGT ante los planteamientos del gobierno se recoge de manera muy clara en el trabajo de Cruz Roche y Desdentado (1982), expertos que actuaron como asesores del sindicato socialista en la Comisión Tripartita del ANE.

¹⁶¹ Para un análisis del fracaso de la Comisión y de los principios fundamentales del Documento de Síntesis por parte de Enrique Fuentes Quintana, léase El País de los días 2 y 3 de febrero de 1982. Las medidas concretas de reforma que se proponían en el Documento se recogen en *Papeles de Economía Española*, núm. 12/13, 1982 (Anexo documental).

de la Comisión del fracaso de la Comisión Tripartita para la reforma de la Seguridad Social¹⁶²:

*“Fracasó estrictamente porque así lo decidió la CEOE y sus representantes en la Comisión (...). CEOE cerrilmente quiso colocar como contenido de las conclusiones de la Administración un documento que había hecho tres años antes, manifiestamente interesado, en absoluto producto de negociación alguna. La Comisión Fuentes Quintana fracasó por el afán imperialista de la representación patronal en aquella Comisión (...). No tenía ningún propósito negociador, quería eso sí producir unos resultados satisfactorios a sus propósitos que estaban en su Documento que ya estaba publicado, y que lo llevaron con todo descaro a la Comisión (...). Y sobre aquello no se podía ni discutir. Esa fue la historia. Se consiguió el milagro de poner de acuerdo a los sindicatos, a la Administración y a todo el mundo, se paró el reloj y estuvimos uno o dos días tratando de afinar y de ajustar, nos amparamos en documentos, en información y en valoraciones internacionales, y al final simplemente CEOE rompió la baraja, esa es la única verdad”*¹⁶³.

A pesar del fracaso de la Comisión, los debates habidos en ella sirvieron para situar la reforma de la Seguridad Social en la agenda pública. En este sentido, la acción de gobierno de UCD respecto a la reforma de la Seguridad Social no pasó del terreno de la declaración de intenciones. En la práctica, de las sucesivas propuestas realizadas,

¹⁶² Es razonable pensar que estaría en interés de la CEOE facilitar a UCD su acción de gobierno. El rechazo que la organización empresarial mostró a las propuestas del gobierno pudo verse influido por razones ajenas al propio debate sobre la reforma de la Seguridad Social. Entre estas razones pudo estar la convicción empresarial de que el partido socialista ganaría las próximas elecciones, y, por tanto, estaban negociando con un interlocutor que no sería capaz de llevar adelante los acuerdos, y el rechazo a la política general de los gobiernos centristas, inclinada en su opinión demasiado a la izquierda.

¹⁶³ Entrevista realizada por la autora a Bernardo Gonzalo González el día 16 de junio de 2000. Bernardo Gonzalo fue secretario, junto con Antonio García de Blas, de la Comisión Tripartita para la reforma de la Seguridad Social surgida del ANE.

los gobiernos de UCD sólo llevaron a cabo reformas organizativas¹⁶⁴ y una modificación en el establecimiento de la base reguladora de las pensiones con el objetivo de contener el gasto¹⁶⁵. Tampoco se completó, tal y como se ha comentado anteriormente, la reforma de la estructura financiera de la Seguridad Social, ni se garantizó la revalorización automática de las pensiones de modo que se mejorara la intensidad protectora de las prestaciones. En cualquier caso no hubo una reforma global del sistema de Seguridad Social.

Aunque el objetivo fundamental de este capítulo es señalar los factores que incidieron en la política de pensiones de jubilación que realizó UCD (y no identificar aquellos que influyeron en que el curso de acción fuera otro), conviene apuntar para cerrar este apartado algunos aspectos que pudieron influir en que UCD no acometiese esta reforma global. Son dos los factores que en este sentido considero más relevantes. Es probable que la reforma se viese dificultada por un problema de calendario. UCD pensó en un primer momento que la reforma fiscal le daría más recursos, cuando posteriormente se demostró que su eficacia recaudatoria había sido limitada. Además, los gobiernos centristas tampoco dispusieron de la capacidad para poner en marcha una reforma del sistema de Seguridad Social. Maravall (1997) y Keeler (1997) han señalado que la debilidad de los apoyos electorales de un partido, y su consecuencia en un mandato limitado al llegar al gobierno, dificultan la puesta en marcha de reformas económicas. Creo que esta explicación resulta fundamental en la ausencia de la reforma de la Seguridad Social entre 1977 y 1982.

¹⁶⁴ Estas se refieren a la transformación en 1977 del Instituto Nacional de Previsión como ente gestor, en el Instituto Nacional de Seguridad Social, el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), y el Instituto Nacional de Salud (INSALUD). También hay que destacar en 1978 la creación de la Tesorería General, y el establecimiento del control parlamentario de los presupuestos de la Seguridad Social.

¹⁶⁵ En agosto de 1981 se eliminó para la determinación de la base reguladora los incrementos de las bases de cotización correspondientes a los dos últimos años, siempre que se derivaran de aumentos salariales superiores al interanual experimentado en el convenio colectivo aplicable.

El debilitamiento de los apoyos de los que dispuso UCD, y la preocupación sobre los costes políticos que tendrían las medidas de reforma, influyeron sin duda en su decisión de posponer la reforma de la Seguridad Social. La coincidencia en el tiempo de la crisis económica y de la consolidación del nuevo régimen democrático - que exigía satisfacer múltiples demandas de diversos sectores sociales -, incidieron también en que una reforma susceptible de imponer simultáneamente ganadores y perdedores se retrasara¹⁶⁶. Este aspecto fue señalado por uno de los expertos entrevistados para la elaboración de esta tesis:

“Yo creo que no fue un período reformista, eso es evidente, probablemente porque además las reformas tienen un coste político muy alto, y no era un momento para asumir ningún coste político importante”¹⁶⁷.

La composición interclasista del electorado de UCD dificultaba también llevar a cabo una reforma de esas características. Finalmente hay que tener en cuenta que ni UCD era un partido fuerte y cohesionado para asegurar el cumplimiento de los compromisos gubernamentales, ni los ciudadanos situaban el desequilibrio financiero de la Seguridad Social entre sus demandas prioritarias¹⁶⁸. Estas se dirigían fundamentalmente a la mejora de las prestaciones de

¹⁶⁶ De hecho, el debate que con ocasión de la Comisión Tripartita para la reforma de la Seguridad Social se produjo puede verse desde esta perspectiva. Ya se ha señalado cómo los sindicatos interpretaron que la disminución de la presión contributiva sobre las empresas podía generar un recorte en las prestaciones, mientras que los interlocutores empresariales argumentaron que una expansión excesiva de los gastos podía tener efectos perniciosos sobre el empleo y la capacidad productiva de la economía española.

¹⁶⁷ Entrevista realizada por la autora a Aurelio Desdentado el día 9 de marzo de 2000.

¹⁶⁸ Keeler (op.cit.) también ha señalado entre los factores que posibilitan la puesta en marcha de reformas económicas la existencia de un partido fuerte que apoye al gobierno, y la percepción pública de la severidad de la crisis económica.

la Seguridad Social, rechazando cualquier política de contención de gasto: entre un 70 y un 90% de la población (dependiendo de que prestaciones se hablara) se mostraba reacio a un recorte en pensiones, sanidad o subsidio de desempleo (Alvira y Martín, 1982).

4.8. Conclusiones

La política de pensiones de jubilación adquirió una importancia crucial con la llegada de la democracia. Los ciudadanos esperaban de la actuación de gobiernos democráticos logros en el campo de la protección social, y la garantía del bienestar económico de las personas mayores. De esta forma, la mejora del sistema público de pensiones de jubilación ocupaba un lugar muy importante en las demandas de la población. Si los líderes políticos querían ganar elecciones, sus actuaciones en materia de pensiones de jubilación debían responder a estas reivindicaciones, para contar así con la aceptación de los ciudadanos. Las preferencias de éstos por la mejora de la protección dispensada por las pensiones de jubilación eran compartidas por los jubilados. Además, éstos constituían un sector importante del electorado de UCD, por lo que los políticos valoraron que sus actuaciones en materia de pensiones de jubilación serían un aspecto clave para su permanencia en el poder.

Las demandas de los jubilados hacían referencia fundamentalmente al establecimiento de un mecanismo de revalorización automático que garantizase el poder adquisitivo de sus pensiones, y a la equiparación de las pensiones mínimas con el salario mínimo interprofesional. Con estas reivindicaciones los jubilados aspiraban a sustituir el sistema de pensiones de jubilación heredado del régimen autoritario. Éste, aunque había alcanzado una tasa de cobertura muy elevada, otorgaba pensiones de cuantía muy baja. De hecho, la mayor parte de los jubilados cobraban pensiones mínimas.

Debido a que entre los perceptores de pensiones mínimas había jubilados de diferentes niveles de renta, la satisfacción de estas demandas implicaba principios distributivos diferentes. Para aquellos jubilados cuyo nivel de renta real era superior a las cotizaciones que

había realizado durante su vida activa, la mejora de las pensiones que cobraban suponía un acercamiento a sus niveles de renta, y por lo tanto, el principio de mantenimiento de ingresos. Por el contrario, para aquellos otros jubilados cuyas escasas cotizaciones al sistema se habían correspondido con su bajo nivel de renta durante su vida laboral, unas pensiones más elevadas significaban la garantía de unas rentas suficientes tras la retirada del mercado de trabajo.

Los líderes políticos se enfrentaron con restricciones económicas a la expansión del gasto en pensiones de jubilación que implicaba la satisfacción de las demandas ciudadanas. Por un lado, la crisis económica dificultaba la recaudación al sistema de Seguridad Social, tanto vía cotizaciones como vía transferencias del Estado. Los gobiernos de UCD pensaban que un crecimiento ilimitado de las cotizaciones podía tener efectos perniciosos en la evolución de los costes laborales y, por tanto, en la creación de empleo. A su vez, un Presupuesto deficitario intensificaría el proceso inflacionario, y dificultaría el proceso de recuperación de la inversión. El margen económico de maniobra se estrechó también cuando la reforma fiscal no consiguió los efectos esperados sobre la capacidad recaudatoria del sector público. Por otro lado, la crisis económica empujaba al alza los gastos de otras partidas del sistema de Seguridad Social. La mejora de las prestaciones por desempleo, y la concesión de pensiones de invalidez, resultaban imprescindibles para aliviar los costes sociales de la crisis. La maduración del sistema de pensiones de jubilación también imponía unos elevados compromisos de gasto.

Sin embargo, a pesar de estas restricciones, los responsables gubernamentales decidieron trasladar al diseño de sus políticas los intereses en materia de pensiones de jubilación de sus grupos de apoyo fundamentales. La estructura heredada del sistema de pensiones mejoró las posibilidades que los líderes políticos tuvieron para atender en circunstancias económicas difíciles las exigencias que un mercado político competitivo les imponía. La política de los gobiernos de UCD se centró en la mejora de las pensiones mínimas, aún cuando la masa global de pensiones perdiera poder adquisitivo. Debido a que la mayoría de los jubilados percibían una pensión mínima, pensaron que ello les aseguraría el apoyo de uno de sus bloques electorales más

importantes. Esta política de redistribución entre pensionistas también serviría para amortiguar los costes sociales de las reformas económicas, y por ello sería bienvenida por los sectores situados en las posiciones más bajas de la escala de rentas. Además, la elevada cobertura del sistema contributivo de pensiones, y la existencia de unas pensiones asistenciales, permitieron a los responsables del sistema de Seguridad Social aplazar la creación de un nivel no contributivo de pensiones de jubilación. Los líderes políticos entendieron que si las pensiones mínimas contributivas ganaban poder adquisitivo, y las pensiones asistenciales mejoraban sus cuantías, los jubilados de rentas más bajas no les castigarían por ello.

La coexistencia dentro de las pensiones mínimas de jubilados de diferentes niveles de renta hizo también posible para los políticos centristas competir de manera más eficiente en el escenario político. Tras la elaboración de la Constitución democrática, la debilidad de sus gobiernos y la existencia de una competición fuerte por parte del partido socialista, les impuso salvaguardar el apoyo de aquellos jubilados que podían trasladarlo al PSOE, sin renunciar a que otros sectores importantes de su electorado aceptaran esta política. Los líderes políticos entendieron así que la revalorización decreciente de las pensiones de jubilación, y el fuerte crecimiento de las pensiones mínimas, evitaría el desplazamiento de los jubilados de rentas bajas al partido socialista. Además, dado que por efecto de políticas pasadas estas pensiones mínimas favorecían también a sectores de rentas más altas, anticiparon las ganancias que esta política les podría reportar por parte de aquellos otros jubilados que tenían un peso fundamental dentro de su electorado. Estos jubilados en su mayoría habían sido durante su vida activa trabajadores autónomos y pequeños empresarios agrícolas.

La extensión de la cobertura del sistema contributivo de pensiones de jubilación también persiguió extender el apoyo de esos grupos de población situados en posiciones más altas de la escala de rentas. Debido a que los jubilados de rentas bajas estaban cubiertos por el sistema contributivo, y se veían beneficiados por la revalorización de las pensiones mínimas, los líderes políticos entendieron que las ganancias que podía suponerles el cierre del sistema contributivo eran

mayores que los costes que les acarrearía el no establecimiento de unas pensiones no contributivas. De la misma forma, pensaron que los costes que tendría la menor revalorización de las pensiones más altas serían bajos, debido a la inexistencia de una competición fuerte por parte de un partido de derechas.

Los políticos entendieron así que la política de pensiones de jubilación debía centrarse prioritariamente en el cierre del sistema contributivo y en la mejora de las pensiones mínimas. Estas medidas beneficiaban fundamentalmente a aquellos grupos sociales cuyo apoyo resultaba fundamental para su permanencia en el poder. En el nuevo régimen democrático importaron, por tanto, razones electorales para el diseño de la política de pensiones de jubilación. Estas razones impidieron que las restricciones económicas se trasladasen a aquellos aspectos de la política de pensiones que en opinión de los líderes políticos resultaban claves para su futuro político.

CAPÍTULO 5

LA POLÍTICA SOCIALISTA DE PENSIONES DE JUBILACIÓN

5.1. Introducción

Cuando el partido socialista llegó al gobierno en 1982 la mejora del sistema de pensiones y la redistribución de la riqueza constituían elementos fundamentales de la identidad política de un partido socialdemócrata. Los gobiernos de UCD habían aumentado los recursos dirigidos a las pensiones de jubilación más bajas, pero debido al exiguo nivel del que partían al inicio de la transición de la democracia, sus cuantías eran todavía escasas. Los estrictos y discrecionales requisitos de acceso a las pensiones asistenciales no habían sido modificados, lo que originaba la desprotección frente a la jubilación de aquella población con una trayectoria laboral más irregular. Simultáneamente, las políticas centristas habían beneficiado a sectores sociales por encima de la renta media, extendiendo la cobertura del sistema contributivo y elevando las pensiones mínimas de jubilados que las percibían indebidamente. Existían, por tanto, desviaciones regresivas de gasto en el sistema de pensiones de jubilación.

Las aspiraciones redistributivas sobre la política de pensiones provenían además de los grupos sociales de los que el partido obtenía su respaldo electoral, entre los que tenían un peso

importante las personas jubiladas y los trabajadores de rentas bajas. El diseño de sus políticas de pensiones tenía pues para el gobierno socialista una importancia crucial para salvaguardar sus apoyos partidistas y, por tanto, para su fortuna electoral. Sin embargo, la mala situación económica que los socialistas heredaron de los gobiernos centristas dificultaba la expansión del gasto social, y reducía el margen de maniobra disponible para poner en marcha políticas igualitarias. ¿A qué dilemas se enfrentaron los responsables políticos? ¿Cambió en un sentido redistributivo el diseño de la política de pensiones de jubilación con la presencia de gobiernos socialistas? ¿Qué papel desempeñaron los cálculos electorales de los gobernantes en las decisiones sobre políticas de pensiones?

En el capítulo subrayo la importancia del “color” del partido en el gobierno para el diseño de la política de pensiones de jubilación. Un partido de izquierdas adapta sus objetivos igualitarios a las nuevas condiciones económicas creadas por el escenario económico de los ochenta. El resultado es que la menor capacidad de maniobra impuesta por la inflación y el déficit público no se traduce en un abandono de su identidad redistributiva. Para ello el gobierno emprende reformas de reordenación del gasto a favor de las pensiones de jubilación situadas en los escalones más bajos del sistema. Su política de pensiones de jubilación fortalece el principio de suficiencia en el ingreso, ofreciendo un mayor nivel de consumo presente a los jubilados de rentas más bajas, y un mejor consumo diferido a aquellos sectores de población más desfavorecidos por la lógica del mercado. Por lo tanto, un partido apoyado fundamentalmente por grupos de población con una peor posición relativa en la distribución de renta, y que defienden políticas igualitarias, diseña su política de pensiones, aún en un contexto económico difícil, de acuerdo a objetivos redistributivos.

Conflictos con los sindicatos influyen en las políticas de pensiones que adoptan gobiernos socialistas. Cuando los dirigentes políticos temen que la presión sindical afecte al respaldo de su electorado, aceleran el ritmo de aplicación de su política

redistributiva en respuesta a las demandas sindicales. Esos conflictos no significan, sin embargo, ninguna modificación sustantiva en los objetivos y el diseño de la política socialista de pensiones. Un partido de izquierdas mantiene sus compromisos redistributivos con los sindicatos y con sus grupos de apoyo a pesar del cambio de coyuntura económica. Son pues razones partidistas las que en último término importan para el diseño de las reformas en pensiones de jubilación de un partido socialdemócrata.

El capítulo se divide en cinco apartados, incluyendo esta introducción. En el segundo apartado analizo el diseño de la primera reforma importante que llevó a cabo el partido socialista, en el año 1985, y las consideraciones de los responsables políticos para impulsarla. La política de pensiones de jubilación tras la recuperación económica de mediados de la década de los ochenta, y el papel que ésta desempeñó en la ruptura de las relaciones con su sindicato hermano UGT, ocupan el tercer apartado. En ese apartado también explico el impacto que tuvo el conflicto con los sindicatos en el diseño de las políticas socialistas. El apartado cuarto está dedicado al análisis del calendario y del contenido de la reforma de las pensiones no contributivas de jubilación. Finalmente, en el apartado quinto resumo los resultados del capítulo.

5.2. La reforma de pensiones de jubilación de 1985

5.2.1. Los antecedentes de la reforma: la Comisión Tripartita del Acuerdo Económico y Social

Desde el inicio de la transición a la democracia una de las señas de la identidad socialdemócrata del PSOE había sido la expansión del Estado de bienestar y la redistribución de la riqueza. Antes de su llegada al gobierno, y tal y como se ha puesto de manifiesto en el capítulo cuarto, los socialistas defendían la mejora, tanto en extensión como en intensidad, de la protección

que otorgaba el sistema de Seguridad Social. Para ello postulaban que el gasto de Seguridad Social aumentara su participación en el PIB hasta alcanzar los niveles de los países de la Comunidad Europea, y que las subvenciones estatales crecieran, para financiar un nivel de protección de carácter universal. Éste sería uno de los pilares del sistema público de pensiones, acompañado de un nivel profesional y contributivo. El sistema se cerraría con un nivel complementario y libre de protección.

En materia de pensiones de jubilación, sus propuestas de reforma eran de signo claramente redistributivo y expansivo. Entre ellas se encontraban la mejora de las pensiones más bajas (tanto las asistenciales como las contributivas), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de las pensiones mediante una Ley de revalorización automática, y la creación de una pensión no contributiva equivalente al salario mínimo interprofesional. Aunque al final del período de gobierno de UCD el partido socialista ya propuso alguna medida restrictiva del importe inicial de la pensión, estas propuestas tenían todavía un peso reducido en el programa socialista¹. En definitiva, las propuestas que defendía el partido socialista perseguían la suficiencia de los ingresos de los jubilados, así como la garantía de un salario diferido digno para aquellos trabajadores con una posición más débil en el mercado laboral.

¹ Tal y como se describió en el capítulo anterior, estas medidas hacían referencia fundamentalmente a la elevación del período de cálculo para la base reguladora, la aplicación de un tope máximo en el reconocimiento de la cuantía inicial de las pensiones, y la reducción del porcentaje de pensión inicial en el supuesto de haber completado el período máximo de cotización (35 años) del 100% al 80%. Posteriormente se argumentará cómo en alguna de estas propuestas, en particular la que hacía referencia a la aplicación de un tope máximo en el reconocimiento de la cuantía inicial de las pensiones, confluían dos criterios de actuación en relación con la política de pensiones: uno, de carácter limitativo de la expansión de los gastos; otro, de contenido redistributivo del gasto, dirigiendo éste a las pensiones más bajas.

A su llegada al gobierno en 1982, las opciones de reforma del sistema de pensiones de jubilación que tenía el partido socialista estaban condicionadas por el escenario económico, social y político. El nuevo gobierno socialista se enfrentaba a una crisis económica que los gabinetes centristas no habían atajado, y simultáneamente tenía que responder a las extensas demandas del electorado. La victoria socialista en las elecciones generó expectativas muy amplias de que su gobierno mejoraría las políticas sociales y la redistribución de la riqueza. Antes de que el PSOE llegase al poder, la población identificaba como uno de los objetivos más importantes de la izquierda “reducir las diferencias económicas entre los españoles”: 40 de cada 100, frente a los 16 que opinaban que una política redistributiva era propia tanto de la derecha como de la izquierda, y a los 3 que la identificaban como una medida de un partido de derechas². Las demandas del electorado tenían su origen en un sentimiento de insatisfacción con la calidad de las prestaciones que otorgaba la Seguridad Social³. En la primavera de 1982, 72 de cada 100 españoles pensaban que las prestaciones que otorgaba la Seguridad Social eran regulares o malas. Los ciudadanos tampoco valoraban positivamente cómo empleaba el sistema sus recursos, puesto que un 65% opinaba que la Seguridad Social despilfarraba sus recursos.

El electorado mostraba una especial sensibilidad a la mejora de las pensiones. La responsabilidad de los poderes públicos respecto de la protección de sus ciudadanos al llegar a la jubilación era un sentimiento muy extendido, puesto que el 84% de los españoles indicaban que el mantenimiento de los jubilados era una obligación que correspondía al Estado. Las pensiones

² Datos extraídos de una encuesta realizada por el CIS a una muestra de 3.457 personas de 18 y más años en julio de 1980.

³ Los datos de opinión de la población española sobre el sistema de Seguridad Social que figuran a continuación se obtuvieron en una encuesta realizada en la primavera de 1982 a una muestra de 1.200 cabezas de familia, dentro del programa de sondeos periódicos del FIES. Los resultados de esta encuesta se recogen en el número monográfico 12/13 de Papeles de Economía Española sobre Seguridad Social. Véase Alvira y García (1982).

ocupaban el tercer lugar en la distribución ideal del gasto público por programas, figurando educación y sanidad respectivamente en primer y segundo lugar. Además, las demandas sociales imponían resistencias a cualquier reforma que implicara una reducción del gasto, especialmente en pensiones, y por delante de la sanidad y del subsidio de desempleo: 87 de cada 100 ciudadanos pensaban que no debería gastarse menos en pensiones, reduciéndose esta proporción al 81% en el caso de la sanidad, y al 72% en el caso del subsidio de desempleo.

El lugar central que ocupaban las pensiones en las demandas del electorado tenía su origen en la insuficiencia de éstas. El sistema de pensiones heredado de los gobiernos centristas favorecía el perfil expansivo y redistributivo de las demandas sociales. En 1982, la mayoría de los jubilados percibían una pensión mínima, y la cuantía de ésta suponía apenas el 72% del salario mínimo interprofesional. No existía un mecanismo de revalorización automática. Las pensiones asistenciales tenían una escasa eficacia protectora, debido a la elevada edad que se exigía como requisito de acceso (69 años), a sus escasas cuantías, y a que la cobertura del gasto de estas pensiones estaba condicionada a la existencia de recursos. Además, existían sectores sociales con rentas por encima de la media que, debido a su privilegiada pauta de cotizaciones, se habían venido beneficiando de la política de mínimos y revalorizaciones diferenciales a favor de las pensiones más bajas. La opinión de la población en general, y de los jubilados en particular, era que resultaba urgente mejorar el poder adquisitivo de las pensiones, prestando especial atención a las pensiones más bajas.

Una política de pensiones de perfil redistributivo y expansivo representaba el experimento crucial para la identidad política de los socialistas, puesto que defendía los intereses de sectores con un peso importante dentro de su electorado. En las elecciones de 1982 el PSOE obtuvo el respaldo mayoritario por parte de los jubilados: 61 de cada 100 lo votaron. También se convirtió en la primera opción partidista de la clase trabajadora tradicional, es decir, de los grupos situados en las posiciones ocupacionales más bajas: el

70% de los trabajadores manuales de la industria y los servicios apoyó al partido socialista⁴. Además, tal y como se comentó en el capítulo anterior, entre los votantes del PSOE predominaban sectores de baja renta. Las decisiones que en el ámbito de las pensiones de jubilación adoptaran los dirigentes socialistas serían claves pues para sus perspectivas electorales.

El margen económico de maniobra del que disponía el partido socialista para aumentar el gasto social era escaso. La economía se encontraba en una situación muy delicada cuando los socialistas alcanzaron el poder. Su tasa de crecimiento estaba decayendo rápidamente, y el desempleo, la inflación y el déficit público no dejaban de crecer. Entre 1980 y 1982 la tasa anual de crecimiento del PIB había descendido, alcanzando apenas como media un 1%. En ese mismo período el desempleo se había elevado en 5 puntos, del 12% al 16%. La inflación era en 1982 de un 14%, mientras que el déficit público alcanzaba casi el 6% del PIB⁵. La situación financiera de la Seguridad Social era también difícil, lo que comprobó el gobierno al conocer los compromisos reales de deuda adquiridos por el sistema⁶. Las restricciones que esta situación imponía sobre la expansión de las políticas sociales fue claramente percibida por los socialistas:

“Desde el otoño del 81 hasta las elecciones del 82 siempre tratábamos de dibujar un horizonte económico más optimista que el presente que estábamos viviendo entonces. Entonces estábamos

⁴ Explotación propia a partir de la Encuesta Postelectoral realizada por el CIS en noviembre de 1982 a 2.394 personas mayores de 18 años. Esta explotación se ha realizado a partir del cruce de las preguntas de recuerdo de voto por un lado, y situación laboral y ocupación por otro. El total excluye a las personas que no recordaron su voto o no contestaron a la pregunta.

⁵ Maravall (1997:85) y Maravall y Przeworski (1998:7).

⁶ En la entrevista que le realicé, Joaquín Almunia denunció el embalsamiento de la deuda real de la Seguridad Social por parte de los gobiernos de UCD, y destacó la reforma que emprendió el PSOE nada más llegar al gobierno con el objetivo de poner en marcha un sistema de contabilidad real. Cifró la deuda de la Seguridad Social en ese momento en unos 130.000 millones de pesetas.

atravesando la segunda crisis del petróleo con una primera fase de la transición democrática en la que la crisis energética de mitad de los 70 no había podido ser afrontada en toda su dimensión, algo se había hecho en los Acuerdos de la Moncloa pero no se había afrontado en toda su dimensión la reconversión industrial, el ajuste de las finanzas públicas, en fin, y había muchas cosas por hacer, además. Vino la segunda crisis en el 79-80, y coincidió además con una crisis política de UCD que prácticamente le ató de pies y manos los años anteriores. Nosotros, cuándo preparábamos nuestro programa electoral tratábamos de dibujar un escenario mejor, pero lo fiábamos a la suerte, y no tuvimos suerte. Llegamos en diciembre del 82 al Gobierno con una crisis económica muy fuerte, con un ajuste pendiente, y con unas políticas de reforma estructural pendientes”⁷.

Su amplia victoria electoral, y la escasa competición partidista que afrontaba tanto a su derecha como a su izquierda, le daban margen de maniobra para afrontar los costes sociales que las reformas económicas traerían consigo⁸. Entre ellos estaba el retraso en la expansión de las políticas sociales. Sin embargo, la importancia que habían tenido las expectativas populares de expansión del gasto social y redistribución de la riqueza para su victoria electoral, evidenciaba la sensibilidad política con la que los socialistas tendrían que afrontar cualquier reforma en el ámbito de las políticas sociales.

Esta particular combinación de circunstancias políticas, económicas y sociales enmarcaba el rango de alternativas que tenía el gobierno socialista en su política de pensiones. De acuerdo con Hall (1986), factores subjetivos, visiones morales y convicciones median entre circunstancias objetivas y decisiones. Los líderes socialistas compartían unas visiones acerca de la política más favorable a realizar para acabar con la crisis

⁷ Entrevista realizada a Joaquín Almunia Aman el día 20 de diciembre de 1999.

⁸ En las elecciones de 1982 el PSOE consiguió el 48% de los votos, seguido a bastante distancia por AP, con el 26% de ellos. Por su parte, PCE-IU consiguió un 4% de los votos (Muñoz, 1984).

económica, que constituyeron el filtro a través del cual interpretaron las posibilidades que las circunstancias económicas les daban. Las experiencias de la Segunda República Española, y los problemas del partido laborista inglés durante la década de los setenta, alertaron a los líderes del PSOE de las consecuencias políticas que tendría la indisciplina económica. Por su parte, la modernización, que en términos prácticos significaba la integración en el ámbito político y europeo, imponía en opinión de los líderes socialistas conseguir una economía estable y saneada, afrontando serios requerimientos en relación con la inversión, los costes de producción y la competitividad:

“La inflación en aquel año, creo recordar que estaba en el orden del 22%, el déficit público debía alcanzar como 7 u 8 puntos del producto interior bruto, los desequilibrios de las cuentas en la Seguridad Social y en el INEM eran pavorosos, las reformas estructurales no estaba ninguna hecha; teníamos enfrente, además, un horizonte de una adhesión próxima a Europa con la que manteníamos unos diferenciales de precios, institucionales, de todo tipo, espectaculares”⁹.

Estas razones convencieron a los líderes socialistas de que en la nueva situación no era posible alcanzar objetivos socialdemócratas a través de políticas económicas keynesianas. Frente a otros partidos socialdemócratas del Sur de Europa que confiaron en que las circunstancias económicas todavía dejaban margen para impulsar políticas de demanda que lograsen simultáneamente crecimiento e igualdad, el PSOE estaba convencido de que esas políticas no lograrían impulsar el crecimiento y el empleo¹⁰. La hipótesis con la que jugaba el

⁹ Entrevista mantenida por la autora con Alejandro Cercas Alonso el día 26 de abril de 2000.

¹⁰ De acuerdo con Maravall (1992), las visiones intelectuales de los socialdemócratas del sur de Europa respecto a las políticas más adecuadas para combinar crecimiento e igualdad eran considerablemente heterogéneas. Los gobiernos griego, y en un primer mandato, francés, optaron por una clásica

gobierno socialista era que si el gasto seguía creciendo al ritmo que lo había hecho desde finales de la década de los setenta, sería necesario un incremento de las cotizaciones, así como un aumento de las transferencias estatales al sistema de Seguridad Social. Ambos elementos, en un contexto de crisis de oferta, tendrían un impacto negativo en las ya de por sí elevadas tasas de desempleo y en el déficit público.

El aumento de las cotizaciones impulsaría al alza los costes laborales, retrayendo la creación de empleo. La expansión de las obligaciones financieras del Estado, sin recursos fiscales adicionales, dispararía el déficit público: “La expansión de los gastos sociales en España vino, en parte, permitida por el considerable aumento de la recaudación por cotizaciones. Esta expansión de las cotizaciones, sobre la masa de los salarios, resulta indeseable porque encarece la utilización del factor trabajo, y limita la competitividad de nuestras empresas en el mercado internacional. Las aportaciones presupuestarias que se incrementaron 17 veces en los últimos ocho años, no podrán continuar con igual ritmo de crecimiento en la próxima década ante las magnitudes que ya alcanza el déficit público” (PSOE, 1984:29).

El resultado final sería una capacidad económica todavía menor para expandir las políticas de bienestar, tal y como puso de manifiesto el Ministro de Trabajo, Joaquín Almunia, en la presentación de la propuesta de reforma que aportó el gobierno a la Comisión Tripartita surgida del Acuerdo Económico y Social para la reforma de la Seguridad Social: “Se ha procurado que el actual momento de crisis por el atraviesa nuestra economía no sea un obstáculo para definir la protección deseable con una perspectiva temporal más amplia, pero se parte del realismo necesario para que la extensión e intensidad de la protección final prevista se consiga de manera gradual, al ritmo que lo vayan permitiendo nuestras posibilidades financieras... Otro modo de

gestión macroeconómica keynesiana. Por el contrario, los gobiernos español y portugués adaptaron sus políticas a la necesidad de disciplina económica.

proceder podría conducir al estrangulamiento estéril del crecimiento económico, determinando en el cuerpo social perjuicios no compensables con la protección otorgada” (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985a:12).

Además, los socialistas defendieron que el crecimiento desmesurado del gasto en Seguridad Social no sólo socavaría la capacidad del Estado para realizar políticas redistributivas por su impacto en el déficit público y el empleo, sino también porque restringía la posibilidad de mejorar la protección dispensada en el nivel asistencial y en otras áreas del sistema de protección social¹¹. En la medida en que hubiera que dirigir mayores transferencias estatales al nivel contributivo, habría menos margen de maniobra para expandir la cobertura y la intensidad protectora del nivel asistencial y, por tanto, para realizar una política de carácter redistributivo¹².

Los dirigentes socialistas sustituyeron entonces el paradigma keynesiano por otro que desde principios de los ochenta dominaba la política económica. Este paradigma defendía que el crecimiento dependía de una baja inflación y un presupuesto equilibrado, así como de las condiciones competitivas de los factores de oferta:

“Nosotros en aquel momento estamos operando en una realidad social con unos elementos diferenciales frente a los arquetipos de la socialdemocracia del norte de Europa que tiene unas quiebras muy importantes en todos los terrenos. Todo es totalmente distinto de cómo se lo pueden plantear en el centro y en el norte de Europa (...) ¿Cómo se hace? (...) sobre todo, sabiendo que la primera legislatura socialista, aquel gobierno tiene que dedicar los mejores de sus esfuerzos, los tiene que dedicar a reconstruir la base económica del

¹¹ En esa propuesta anteriormente comentada que llevó el partido socialista a la Comisión Tripartita para la reforma de la Seguridad Social, se planteaba de manera explícita la necesidad de asegurar la extensión a todos los ciudadanos de las prestaciones en servicios, particularmente de las sanitarias, en cumplimiento del mandato constitucional.

¹² Así se pone de manifiesto en el Documento Base sobre la reforma de la Seguridad Social para la Comisión Tripartita del Acuerdo Económico y Social (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985a:19).

país que está terriblemente dañada. Y equilibrios fundamentales del país. Nosotros nos encontramos una crisis financiera de una dimensión, en el año 82, que es que la mitad del sistema financiero estaba técnicamente en quiebra. Estaba dañado el sistema industrial, teníamos un sistema económico absolutamente ineficiente. Y a cuatro años de la entrada de Europa y tener que competir con las economías europeas”¹³

El objetivo del gobierno socialista fue pues lograr un crecimiento sostenido a través de un programa de ajuste económico que combinó medidas macroeconómicas ortodoxas con políticas de gasto en oferta, para incrementar la competitividad de la economía. Los dirigentes políticos entendieron que la eficiencia era esencial para poner en marcha políticas redistributivas en las nuevas condiciones económicas. Por ello, la estrategia económica emprendida por los socialistas tras su llegada al gobierno concedió mucho peso a los objetivos antiinflacionistas y de contención del déficit público, como medidas para estimular la inversión y el empleo. Una política de control del déficit público imponía limitaciones al crecimiento del gasto social en la medida en que las subvenciones estatales sólo podían financiarse parcialmente con mayores impuestos, debido a la reciente puesta en marcha de la reforma fiscal de 1977¹⁴.

La opción de los líderes políticos por una política de contención de los costes de trabajo también impuso restricciones económicas¹⁵. Los socialistas estaban convencidos de que el incremento de los costes laborales, entre los que se incluían las cotizaciones, incidía en la magnitud que habían alcanzado el

¹³ Entrevista realizada a Alejandro Cercas Alonso el día 26 de abril de 2000.

¹⁴ Posteriormente argumentaré que esta estrategia de control del déficit público no sólo implicó actuaciones por el lado de los gastos, sino también medidas que ampliaron el nivel de los recursos públicos.

¹⁵ Los costes laborales reales descendieron ininterrumpidamente durante la década de los ochenta. Su índice de crecimiento (tomando como base el año 1980), pasó del 98% en 1983 al 84% en 1993 (Commission of the European Communities, 1993:214).

desempleo y la inflación. Dada esta convicción, la estructura de financiación del sistema de Seguridad Social no favorecía el incremento del gasto social. En 1982, el 89% de los recursos totales del sistema eran cotizaciones¹⁶. Por un lado, debido al impacto negativo sobre el empleo que un aumento de las cotizaciones tendría. Por otro, debido al esfuerzo financiero que habría que exigir al núcleo de los trabajadores de la industria y los servicios¹⁷.

Además, la decisión de los socialistas de dirigir en mayor proporción los recursos públicos a unas determinadas partidas, contribuyó a disminuir el margen para financiar incrementos de gasto social. Boix (1996) argumenta que, una vez que la crisis de los setenta puso en evidencia la imposibilidad de combinar crecimiento económico e igualdad a través de políticas de demanda, el sello socialdemócrata consistió en la mejora de la productividad del capital y del trabajo a través del gasto público. Confiaron en que esta mejora incrementaría la competitividad de la economía, lo que permitiría mayores salarios, y una base fiscal más amplia para financiar políticas igualitarias. Entre 1982 y 1986 el gasto en formación de capital aumentó en un 2% del PIB, empleándose los recursos principalmente en educación (Boix, 1996:163). El gasto educativo se elevó en un 1% del PIB, frente al 0,5% y al 0,4% del gasto en capital fijo y en políticas activas de formación laboral respectivamente. El aumento del nivel de ahorro público también constituyó una de las prioridades presupuestarias de los socialistas:

¹⁶ Elaboración propia a partir del Informe Económico – Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

¹⁷ En 1982 el 76% de las cotizaciones provenían del Régimen General (González Catalá y Vicente Merino, 1985:202). Además, hay que tener en cuenta que el esfuerzo económico de los trabajadores de la industria y los servicios había servido para financiar el privilegiado acceso a la protección de sectores de población de rentas altas, afiliados fundamentalmente al Régimen Especial de Autónomos y al Régimen Especial Agrario por cuenta propia.

“Había una pelea lógica entre los demás ministerios de gasto. En mi época era más con los Ministerios de gasto, por una parte Sanidad que dependía del propio presupuesto de Seguridad Social, y con Educación, que era digamos el interlocutor con el cual había que fajarse en la discusión presupuestaria para ver cómo se distribuían los recursos disponibles. La inversión pública viene después, viene en la segunda legislatura, cuando yo ya no soy Ministro de Trabajo. La inversión pública empieza a cobrar mucho más impulso cuando ya estamos en la Comunidad Europea, cuando empiezan los fondos europeos a llegar y la cofinanciación exige una presupuestación mayor en nuestros propios presupuestos. Yo creo que los grandes esfuerzos de inversión se producen en la segunda mitad de los ochenta y la primera mitad de los noventa. Y en cambio en los primeros años (...) son los presupuestos de Educación quizás, los que más compiten o quienes distribuyen, junto con Seguridad Social, la mayor parte del aumento del gasto. Y luego había otro tercer agente invisible, ese no tenía Ministro sectorial, que eran los gastos financieros, los gastos para financiar el déficit público, que esos eran los que eran, no se podían discutir. Aunque sí adoptó el Ministerio de Economía y Hacienda, como medida de ajuste, adoptó una medida en el año 84 de fiscalización o de presupuestación de los gastos financieros de forma distinta, introduciendo en el capítulo tres de los presupuestos una cantidad muchísimo mayor que la venía contabilizando hasta entonces. Con lo cual ahí hubo una necesaria distribución de los aumentos de recursos de los presupuestos, y competía de forma mucho más dura con nosotros, y que iba dirigida a pagar los intereses de la deuda”¹⁸.

Sin embargo, la opción del gobierno por el curso de acción a seguir en su política económica les situaba ante un dilema drástico entre crecimiento e igualdad. El mantenimiento de niveles excesivos de gasto social podía retrasar la recuperación económica, mientras que la disciplina presupuestaria necesaria para favorecer la inversión y la competitividad podía conducir a una mayor desigualdad social. Además, esa política entraba en

¹⁸ Entrevista realizada por la autora a Joaquín Almunia Aman el día 20 de diciembre de 1999.

contradicción con las preferencias ideológicas y los intereses del electorado del partido socialista. Los dirigentes socialistas entendieron entonces que si lograban conseguir de los sindicatos compromisos de moderación salarial, ello redundaría en la mejora de los costes laborales y, por tanto, en la mejora de la competitividad de la economía española. Además, ese compromiso permitiría expandir el gasto social sin que la inflación (y también los costes laborales) se disparasen, ofreciendo a los trabajadores consumo diferido por consumo presente. La concertación con los sindicatos también fue concebida por el partido socialista como una manera de hacer más aceptable ante su electorado los sacrificios que la necesidad de disciplina económica imponía¹⁹. Además, las prácticas neocorporatistas eran consustanciales a su identidad socialdemócrata²⁰. El Acuerdo Económico y Social (AES) fue el resultado de esta estrategia política.

Con la firma del Acuerdo Económico y Social en octubre de 1984 se abrió el período de elaboración y discusión de la reforma de las pensiones que culminaría en 1985 con la Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Acción Protectora y la Estructura de la Seguridad Social. Entre las medidas incluidas en el Acuerdo figuraban las siguientes: la revalorización media de pensiones para 1985 en un 7%; el compromiso de corregir en la revalorización de 1986 la desviación producida en 1985 sobre la inflación prevista; y por último, la creación de una Comisión Tripartita, integrada por representantes de la UGT, CEOE, y de la Administración, para que en el plazo de tres meses procediera a un examen de conjunto del sistema de Seguridad Social, y propusiera

¹⁹ El modelo neocorporatista defiende que a través de la cooperación con los sindicatos, los gobiernos se aseguran también la de gran parte de la sociedad. Véanse al respecto los trabajos de Schmitter (1979, 1982). Posteriormente se argumentará que los líderes socialistas eran conscientes del capital político que representaba para ellos de cara a su electorado la confianza de los sindicatos.

²⁰ Los acuerdos neocorporatistas fueron originalmente una estrategia adoptada por algunos gobiernos socialdemócratas europeos en el contexto de la reconstrucción de posguerra tras la Segunda Guerra Mundial.

líneas de reforma al Gobierno²¹. A principios de 1985 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social presentó a la Comisión un programa general de reforma titulado “Documento de base sobre la reforma de la Seguridad Social para la Comisión Tripartita del Acuerdo Económico y Social”²². En ese Documento el gobierno socialista defendió como objetivos esenciales de la reforma los tres siguientes. Primero, la obtención de la garantía de equilibrio duradero entre ingresos y gastos²³. Segundo, la universalización de los servicios sanitarios y de la red pública de servicios sociales. Y tercero, el establecimiento de regímenes no contributivos y complementarios, los primeros para atender situaciones de necesidad probadas y no cubiertas por el nivel

²¹ Los compromisos del gobierno también se extendían a cambios en los mecanismos de contratación laboral, mejoras en la protección al desempleo, incentivos fiscales, o refuerzo de las competencias de los Comités de Empresa. Por su parte, UGT y CEOE pactaron unas bandas de aumento salarial para los dos años siguientes. El texto completo del Acuerdo se puede encontrar en De la Villa (1985a).

²² En este apartado se realiza un análisis descriptivo del contenido de las propuestas socialistas, apuntando la motivación fundamental que las guiaba. El análisis detallado de las razones que las sustentaban se realiza más tarde al hilo de la explicación del contenido de la reforma de pensiones de 1985. Esta descripción de las propuestas que el partido socialista llevó a la Comisión surgida del AES es importante hacerla para demostrar que los socialistas fueron variando en el tiempo sus propuestas con el objetivo de suavizar los costes sociales de la reforma. A este documento se le conoce coloquialmente con el nombre de Libro Naranja.

²³ Como muestra de las preocupaciones financieras que impulsaban la reforma sirva que el Ministerio de Trabajo presentó a la Comisión Tripartita, junto con el Documento Base, dos informes económicos “Proyección actuarial de los gastos e ingresos de la Seguridad Social, 1985-93” y “Análisis económico – financiero del sistema de Seguridad Social, 1964-1985”. En ellos se concluye que el desequilibrio financiero del sistema va a ser creciente a menos que se reformen los requisitos de acceso y las reglas de determinación de la cuantía inicial de las pensiones para contener el gasto en pensiones (Desdentado Bonete, Fernández y González-Sancho, 1986).

contributivo, y los segundos para compensar la inequidad de la política de revalorizaciones mantenida en los últimos años²⁴.

Los dirigentes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social responsabilizaban a la expansión del gasto en pensiones que se había venido produciendo desde inicios de la década de los setenta del desequilibrio financiero existente. Esta percepción gubernamental se vio reforzada por la opinión de expertos, consultados por los socialistas para preparar sus propuestas de reforma. Tras la llegada al gobierno del partido socialista se constituyó una Comisión en el Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, con el encargo de elaborar un diagnóstico sobre los defectos que padecía el sistema español de pensiones, y proponer al Ministerio alternativas de reforma²⁵. Expertos y responsables gubernamentales coincidieron en la incompatibilidad del desequilibrio financiero del sistema de pensiones con la estrategia económica adoptada, y en que la reforma no debía adoptar una pauta indiscriminada de restricción del gasto. Esta coincidencia es una buena muestra de la influencia que tuvieron equipos de expertos en el diseño de la reforma de pensiones de 1985²⁶.

²⁴ Es destacable el argumento que presentan los socialistas para establecer un nivel complementario de pensiones por cuanto refleja la función que para ellos ha de cumplir el sistema público de pensiones. Éste ha de realizar una política redistributiva, entre otros medios mediante una política de revalorizaciones que redistribuya recursos de los pensionistas de rentas más altas a los de rentas más bajas. Paralelamente ha de existir, junto al sistema público, un sistema complementario que permita a esos pensionistas de rentas más altas mantener estable la cuantía de sus rentas. La política realizada por el partido socialista se orientó en ambos sentidos. La pauta de revalorizaciones que siguieron se explica en un apartado posterior. Por su parte, la Ley de Fondos de Pensiones aprobada en 1987 creó ese nivel complementario.

²⁵ El resultado de sus trabajos fueron varios documentos, tal y como cuenta en detalle De la Villa (1985b). El trabajo del profesor De la Villa constituye una excelente revisión del proceso de reforma del sistema de pensiones que culminó con la aprobación de la Ley de 1985. La descripción que se realiza en este apartado de este proceso se ha apoyado básicamente en su trabajo.

²⁶ En el diseño de la reforma los dirigentes socialistas tuvieron también en cuenta el camino seguido por otros países, y se fijaron en los cambios

Las propuestas de contención del gasto en pensiones ganaron entonces peso en la agenda gubernamental de la reforma, aún cuando éstas se vieron siempre acompañadas de medidas de mejora. Las medidas de reforma de las pensiones propuestas por el gobierno en el Documento Base fueron las siguientes. Con el objetivo de contener el gasto, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social defendió la ampliación de los períodos tomados en consideración para el cálculo del importe de las prestaciones, el establecimiento en quince años del período mínimo de cotización para tener acceso a la pensión de jubilación, la conversión automática de la pensión de invalidez en jubilación al cumplir los 65 años²⁷, y la creación de reglas sobre la incompatibilidad de pensiones, y de éstas con las rentas de trabajo²⁸. Desde una perspectiva de mejora de las pensiones, se proponían la supresión de los requisitos de alta y de carencia cualificada, la revalorización automática de las pensiones, y la flexibilización del acceso a la pensión de jubilación.

En marzo de 1985 los principios de reforma reflejados en el Documento Base se tradujeron en seis anteproyectos que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social presentó a sus

introducidos por éstos. Así se reconoció por el propio Ministerio de Trabajo en la presentación del libro "Evolución y tendencias de la Seguridad Social durante la crisis económica", al que se refieren como uno de los documentos que han sido tomados en cuenta para la preparación del Documento Base, y en el que se recoge una relación muy exhaustiva de las políticas de reforma comparadas y de recomendaciones internacionales. Véase Gonzalo, Ferreras y Tejerina (1985).

²⁷ Los requisitos de acceso para la pensión de invalidez eran menos exigentes que para el caso de la jubilación, y la base reguladora era más alta (Cruz Roche, 1985a). Debido al uso de las pensiones de invalidez como protección frente al desempleo prolongado (como más tarde se argumentará), esta situación estaba impulsando el gasto en una dirección expansiva.

²⁸ En esta medida también confluye, como ocurría con la propuesta de establecer un tope máximo a la cuantía inicial de las pensiones, un doble criterio de actuación. El establecimiento de esas reglas pretende simultáneamente contener el gasto en pensiones y atajar situaciones de carácter regresivo, por cuanto eran pensionistas de rentas altas los que se beneficiaban de la percepción simultánea de varias pensiones.

interlocutores en la Comisión Tripartita. Estos anteproyectos hacían referencia a la racionalización de la estructura y la acción protectora de las pensiones, la reforma de la incapacidad temporal, las prestaciones de maternidad, las pensiones de supervivencia, los servicios sociales, y las prestaciones no contributivas. Finalmente, estos anteproyectos se funden en un borrador sobre medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora del sistema, antecedente inmediato del Proyecto de Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Acción Protectora y la Estructura Orgánica de la Seguridad Social. Sobre ese borrador tampoco hay acuerdo, de la misma manera que ya había ocurrido con el Documento Base, y la Comisión Tripartita deja de funcionar en la práctica a finales de marzo.

De la Villa (1985b) ha señalado que la inamovilidad de las posiciones de los interlocutores, incluido el gobierno, originó el fracaso de la Comisión: “Para los sindicatos resulta inasumible cualquier reforma que no refuerce el papel interventor del Estado y que no consiga aumentar los niveles actuales de protección social; para la patronal, por el contrario, no tiene cabida la reforma que no pase por una reducción drástica de las cotizaciones, y por la reserva de un amplio espacio para el ejercicio de la acción asegurativa privada” (De la Villa, 1985b:60)²⁹. Por su parte, los responsable socialistas consideraron inaplazable una reforma que adecuase el gasto en pensiones a la financiación permitida por su política de equilibrio presupuestario:

“...entonces hubo bastante incompreensión por parte de los agentes sociales en relación con la necesidad de ser más rigurosos en el modo de relacionar cotizaciones y prestaciones...(con independencia de ello se llevó a cabo la reforma) convencidos, entre otras cosas, de que aquel sistema no era viable. El sistema anterior al año 1985 no era un sistema viable que se pudiera proyectar hacia el futuro”³⁰

²⁹ De hecho, entre 1982 y 1984 la presión contributiva de la Seguridad Social sobre las empresas decreció desde casi un 10% del PIB hasta un 9,5% (García de Blas y Gonzalo, 1985:97).

³⁰ Entrevista realizada por la autora a Luis Martínez Noval el día 31 de mayo

Por ello, la reforma contenida en el Proyecto de la Ley de 1985 se ciñó a aquellos aspectos de los enunciados en el Libro Naranja, considerados básicos y prioritarios a corto plazo para adecuar el gasto del sistema de Seguridad Social a la estrategia económica elegida por el gobierno. El contenido de la reforma se limitó así a las pensiones, y se centró en la corrección de los dos factores responsables de la expansión del gasto: el número de pensiones y la cuantía de las pensiones³¹. El Proyecto obvió otros aspectos de reforma propuestos anteriormente por los socialistas, como la compatibilidad pensión / trabajo, la concurrencia de pensiones, y la reducción del porcentaje de la base reguladora aplicado a la cuantía inicial.

Además, el Proyecto de Ley integró algunas novedades, como un procedimiento para la integración de lagunas de cotización en la base reguladora y la mejora de la cuantía de las prestaciones asistenciales³². Todas ellas fueron modificaciones encaminadas a aminorar los costes sociales de la reforma, entre los que se incluían las resistencias sindicales a ésta. Por tanto, y como se argumentará en detalle inmediatamente, el diseño de la reforma de 1985 se vio influido por consideraciones políticas. Estas consideraciones filtraron la percepción que los socialistas tuvieron de las circunstancias económicas, impulsando una reforma de contención del gasto. También determinaron que la reforma no

de 2000.

³¹ En su valoración de la reforma que plantea el Proyecto de la Ley de 1985, García de Blas y Gonzalo (op.cit.) señalan la óptica de corrección de los aspectos más preocupantes de la evolución del gasto en pensiones que la preside, así como el alcance limitado de esa propuesta de reforma.

³² En el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social se determinaba que la cuantía de las pensiones asistenciales sería de 12.000 pesetas, percibidas en 14 pagas (Disposición Adicional Cuarta). Por su parte, en el artículo tercero del Proyecto de Ley se contemplaba que si en el período de cálculo de la base reguladora aparecieran meses durante los cuales no hubiese existido obligación de cotizar, se computarían como bases de cotización la base mínima existente (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985b:144 y 146).

tuviera un alcance más amplio, y restringiera indiscriminadamente el gasto en pensiones.

5.2.2. El contenido de la reforma de pensiones de 1985³³

El argumento fundamental que defiende en este apartado es que la reforma de pensiones de 1985 no fue una reforma restrictiva del gasto en términos absolutos. Es cierto que modificó las reglas de acceso y cálculo de la cuantía de las pensiones con un objetivo de contención del gasto, pero simultáneamente también puso en marcha mejoras en la protección dispensada por el sistema de pensiones³⁴. La reforma de 1985 persiguió contener el gasto en pensiones, la partida presupuestaria más importante dentro del sistema de Seguridad Social, redistribuyendo el esfuerzo hacia las pensiones de rentas más bajas³⁵.

³³ Esta reforma se realizó por la Ley de Medidas Urgentes sobre la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social de 31 de julio de 1985. Reguló las pensiones de invalidez permanente y jubilación (incluidas las asistenciales), y las prestaciones familiares. Afectó al Régimen General, y a los Regímenes Especiales de Minería del Carbón, Ferroviario, Agrario, Mar, Autónomos, Empleados de Hogar, Representantes de Comercio, Artistas, Toreros y Escritores de Libros. La Ley no se aplicó a aquellas pensiones causadas con anterioridad a su fecha de entrada en vigor. Dado el objeto de esta tesis, el análisis del contenido de la Ley se ciñe a las pensiones de jubilación. Para un análisis exhaustivo de otros aspectos que abarca la ley, en especial las pensiones de invalidez permanente y las prestaciones familiares ver Desdentado Bonete, Fernández, y González - Sancho (1986).

³⁴ Costa i Terrones (1987), Cruz Roche (1985b), y Desdentado Bonete (1985) contextualizan la reforma de pensiones de 1985 en el marco de las actuaciones que emprendió el gobierno durante su primera legislatura para enfrentarse a alguna de las causas del excesivo déficit, entre ellas el desequilibrio financiero de la Seguridad Social.

³⁵ En 1986 el gasto en pensiones representaba el 87% del gasto de Seguridad Social (Elaboración propia de acuerdo al Informe Económico Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995). Por ello, los líderes socialistas eran conscientes de que las medidas adoptadas en este ámbito tendrían una incidencia notable en la evolución del gasto de la Seguridad Social, y, por tanto, en su estrategia de disciplina presupuestaria. Las pensiones de jubilación

El desequilibrio financiero del sistema de pensiones podía poner en peligro la viabilidad futura del sistema, debido a las restricciones que sobre el crecimiento de los ingresos imponían las circunstancias económicas³⁶. La opción de los socialistas era un modelo público de pensiones, tal y como se había puesto de manifiesto durante los debates sobre la reforma de la Seguridad Social, y temían que la situación financiera de la Seguridad Social pudiese ser utilizada como justificación para un recorte del nivel de protección pública, y para la privatización del sistema:

“Los tres últimos meses del 82 el paro registrado aumentaba a razón de 100.000 personas al mes, había una devaluación de la peseta pendiente, había unas subidas de precios autorizados y administrados pendientes, la gasolina y otros precios, hubo una salida de divisas importante, y no había ninguna garantía de que aquello fuese a mejorar. Dos meses después de estar en el Gobierno descubrimos el pastel de Rumasa, que hubo que expropiar a toda velocidad, porque teníamos unas finanzas absolutamente desequilibradas que podían contaminar el sistema financiero que, a su vez, estaba atravesando una crisis. En fin, una situación muy tremenda. Y, en lo que afecta a la Seguridad Social, aquella situación estaba dando lugar a un ataque bastante fuerte desde sectores de la derecha a la estructura del sistema público de pensiones; se iba extendiendo la idea de que la Seguridad Social estaba irremisiblemente en quiebra, que lo único que cabía hacer era cambiar el sistema de raíz, no. Con un sistema de capitalización, con un sistema básico de pensiones, para todos, financiado por el sector público y el resto tendría que ser, según se decía entonces un sistema de capitalización”³⁷

también representaban la partida más importante del sistema de pensiones. De cada 100 pesetas que se gastaban en pensiones las pensiones de jubilación absorbían la mitad.

³⁶ En la Memoria del Proyecto de Ley para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social se defendía que una gestión rigurosa que garantizara la adecuada cobertura financiera del sistema de protección social era la mejor manera de garantizar un sistema público de pensiones (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985c:169).

³⁷ Entrevista mantenida por la autora con Joaquín Almunia Aman el 20 de

Reconocían que este escenario de desequilibrio financiero estaba siendo impulsado por la crisis económica. La crisis ocasionaba mayores dificultades para aumentar continuamente los ingresos de la Seguridad Social (fueran las aportaciones del Estado, fueran los ingresos por cotizaciones), y la quiebra económica progresiva de un sistema de pensiones basado en el reparto. Esta quiebra se producía al empeorar la relación entre el número de cotizantes y el número de perceptores de pensiones. Por su parte achacaban el crecimiento del gasto en pensiones, por un lado a factores estructurales, y por otro, a situaciones consecuencia de políticas pasadas, sobre las que existía la posibilidad de actuar³⁸. El envejecimiento demográfico, y el efecto de sustitución de las pensiones antiguas por las nuevas, estaban impulsando al alza respectivamente el número de pensiones de jubilación y la pensión media. La expansión del gasto también estaba siendo alimentada, en opinión del gobierno socialista, por prácticas fraudulentas que rompían el carácter proporcional de las pensiones, y estaban dando lugar a situaciones de sobreprotección³⁹. La política de revalorizaciones a favor de las

diciembre de 1999. En sus Memorias Políticas Almunia explicita muy bien las motivaciones y los objetivos que el gobierno pretendía alcanzar con la reforma en pensiones (Almunia, 2001:180-182).

³⁸ En la Memoria del Proyecto de Ley para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social se decía “La situación de hoy es en buena parte la consecuencia de las actuaciones de ayer, al igual que la del futuro se basará en el rigor de la gestión actual”. Entre las causas de los problemas financieros se citaban, la ampliación de la acción protectora sin la suficiente cobertura financiera a la que dio lugar la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de 1972, y el desarrollo de los Regímenes Especiales (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985c:146). Tal y como puse de manifiesto en el capítulo cuarto, estos Regímenes fueron incorporando con reconocimiento pleno de derechos a colectivos con escasas cotizaciones, teniendo que utilizar para financiar esas incorporaciones los fondos del Régimen General.

³⁹ Este aspecto fue señalado por todos los responsables socialistas y expertos que entrevisté. En el capítulo anterior se identifican con detalle los mecanismos a través de los cuales se estaba produciendo la ruptura de la proporcionalidad del sistema, y se ofrece evidencia empírica de ello.

pensiones más bajas, sobre todo de las mínimas, que se había venido practicando desde finales de los años setenta, era uno de los elementos que hacía que algunos pensionistas obtuviesen una rentabilidad muy alta de su escaso esfuerzo contributivo.

En el ámbito de las pensiones de invalidez, estas prácticas fraudulentas habían respondido a la decisión de amortiguar los costes sociales del desempleo en un momento políticamente delicado, permitiendo una política laxa de acceso a esas pensiones⁴⁰. Los responsables socialistas identificaban perfectamente este aspecto:

Teníamos el antecedente de un crecimiento muy elevado de las invalideces en torno a un crecimiento del 10%, incluso del 11%, en algunos años del período de la transición democrática...Tendría que decir que con esta situación de entrada masiva de las invalideces, o de situaciones de invalidez, utilizando unos sistemas fraudulentos, posiblemente se produjo un cierto colchón social que permitió hacer algunas transiciones y modificaciones en la transición pacíficas...teniendo en cuenta que a finales de los 70 y principios de los 80 no existían las leyes de reconversión y de cobertura de desempleo que existieron a partir de mediados del 85. Pero lo bien cierto es que a principios de los 80, esa situación no se puede mantener. Esa situación fue lógicamente una situación excepcional, derivada de un cambio democrático y político, pero no se podía mantener en el sistema. El sistema tiene que ser sólido en cuanto al fraude, y además tiene que estar consolidado económicamente⁴¹.

⁴⁰ En 1984 el gobierno socialista había emprendido ya algunas medidas para restringir las abundantes situaciones de fraude que se producían en el acceso y determinación de las pensiones de invalidez. Entre ellas se encontraban fundamentalmente dos. Por un lado, el establecimiento de controles periódicos y obligatorios de la permanencia en la situación de invalidez. Por otro, la igualación de la base reguladora de la pensión de invalidez con las demás pensiones.

⁴¹ Entrevista realizada Adolfo Jiménez Fernández el día 10 de diciembre de 1999. Pilar Gómez Muñoz, uno de los expertos sobre el sistema de pensiones entrevistado, confirmó el acceso fraudulento que se venía produciendo a las pensiones de invalidez desde el inicio de la transición democrática (Entrevista realizada el día 16 de marzo de 2000).

En cuanto a las pensiones de jubilación, los líderes socialistas entendieron que también se estaban produciendo situaciones fraudulentas de acceso y determinación de las cuantías de las que se beneficiaban principalmente sectores de rentas altas. Por un lado, estos sectores de población accedían en muchos casos al sistema de pensiones cotizando por el período mínimo (10 años). Este fenómeno, conocido como “compra de pensiones”, consistía en afiliarse al alcanzar la edad de 55 años, y tras 10 años de cotización alcanzar una pensión de jubilación a los 65 años. Esta posibilidad de graduar a la carta el período de cotización mínimo se producía mayoritariamente en los Regímenes Especiales por cuenta propia, debido a que eran regímenes de afiliación voluntaria. Mientras que el número de jubilados que cotizaban de 10 a 11 años representaba tan sólo 4 de cada 100 en el Régimen General, esta proporción ascendía al 46% en el Régimen de Autónomos, al 40% en el de Empleados de Hogar, y al 10% en el Régimen Agrario (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985c: 157)⁴².

La segunda manifestación de fraude que se venía produciendo en el sistema de pensiones de jubilación hacía referencia a la práctica de elevar las bases de cotización durante el período de cálculo de la base reguladora. En primer lugar, esta práctica estaba en manos de las personas afiliadas al Régimen de Autónomos, debido a la posibilidad que tenían de elegir sus bases de

⁴² Tal y como se ha defendido en muchas ocasiones, no todos los trabajadores afiliados a los Regímenes Especiales por cuenta propia se corresponden con personas de rentas altas, por ejemplo, muchos trabajadores afiliados al régimen de Empleados de Hogar, o pequeños agricultores afiliados al régimen de Agrarios por cuenta propia. Sin embargo, es verdad que, debido al perfil profesional de esos Regímenes, sobre todo Autónomos y Agrarios por cuenta propia, una proporción relevante de sus afiliados son personas de renta media – alta o alta. También en el régimen de Empleados de Hogar se producían algunas infiltraciones fraudulentas de sectores de rentas altas. Alejandro Cercas puso como ejemplo en la entrevista que mantuve con él mujeres de empresarios que cotizaban como empleadas de hogar para conseguirse una pensión de jubilación.

cotización⁴³. También el reducido período que se tenía en cuenta para el cálculo de la base reguladora (2 años), permitía que aquellos trabajadores afiliados al Régimen General mejor situados en el mercado de trabajo elevaran deliberadamente sus bases de cotización:

“...lo que está produciéndose en el sistema de pensiones, en aquel momento, es un ordenamiento jurídico del sistema de pensiones que hace sumamente fácil el fraude en la percepción de las prestaciones y en la calificación de los requisitos para cobrar, y en la identificación de las cuantías de las pensiones. En aquel momento (...) tenemos varios datos muy significativos. El primero es que las pensiones de jubilación se adquieren en unas cuantías muy superiores a lo que son los salarios en activo de determinados trabajadores; bastaban dos años previos a la edad de jubilación para establecer los promedios de calificación. Como era lógico, los más potentes en el mercado de trabajo, los que tenían relaciones de parentesco con sus empleadores, tenían abierta una posibilidad muy fácil (...) de multiplicar las contribuciones que pagaban a la Seguridad Social en los dos previos a la jubilación. (Ocurría) que muchos trabajadores que estaban en esta situación de cercanía a quien gestionaba las empresas podían estar toda su vida de Seguridad Social cotizando por los mínimos, en los dos años previos a la jubilación cotizaban por el máximo, y, se iban a casa con una jubilación en los máximos legales. Por tanto, el aspecto contributivo de la Seguridad Social estaba roto por una legislación muy permisiva, y al servicio de quienes mejor estaban situados, quienes tenían más capacidad para jugar con sus cotizaciones”⁴⁴.

En cualquier caso cabe suponer que eran personas de renta media – alta, o alta, las que se beneficiaban de esta práctica

⁴³ El período de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación en el Régimen de Autónomos era de 10 años. En 1984 se limitó la posibilidad de elevar artificialmente las bases de cotización durante ese tiempo, tal y como se explicará en detalle en el apartado siguiente. Más tarde también se valoraran las consecuencias positivas de esa política.

⁴⁴ Entrevista realizada por la autora a Alejandro Cercas Alonso el día 26 de abril de 2000.

fraudulenta. Su mayor capacidad económica les permitía dedicar una parte de sus rentas en los últimos años de su vida activa a preparar una jubilación a la carta. Las pensiones que percibían aquellos pensionistas que tenían la posibilidad de graduar sus periodos y bases de cotización eran así proporcionalmente más altas que el esfuerzo contributivo que realizaban a lo largo de su vida laboral. Esta ruptura de la proporcionalidad estaba originando una pauta de redistribución negativa de los recursos que se dedicaban a financiar el gasto en pensiones. Mientras que por un lado estas situaciones comentadas absorbían una parte creciente del gasto, existían otros aspectos del sistema de pensiones insuficientes, para cuya solución había poco margen de maniobra. Entre ellos los responsables socialistas identificaban la falta de un mecanismo de revalorización automática, la existencia de unas pensiones mínimas muy bajas⁴⁵, el requisito de estar en alta para tener derecho a la pensión (a pesar de haber cotizado muchos años), y las escasas cuantías de las pensiones asistenciales⁴⁶.

Por lo tanto, eran dos las preocupaciones básicas que para los líderes socialistas debían presidir el contenido de la reforma de las pensiones. Por un lado, la mejora de la eficacia redistributiva de esta política, mejorando la protección otorgada por el sistema público de pensiones⁴⁷. Por otro, la de que la evolución del gasto

⁴⁵ Estos dos aspectos fueron señalados por Adolfo Jiménez en la entrevista que le realicé.

⁴⁶ Estos dos últimos aspectos fueron denunciados por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social en la presentación del Proyecto de Ley de la reforma ante el Pleno del Congreso de los Diputados el día 30 de mayo de 1985 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Año 1985, II Legislatura, Sesión Plenaria núm. 213, 30 de mayo de 1985:9779-9781).

⁴⁷ Las consideraciones de mejora de la protección social siempre estuvieron presentes en la estrategia del gobierno socialista, a pesar de que las consideraciones económicas y de equilibrio financiero fueran ganando peso en sus percepciones: "Partiendo del nivel que alcanza la protección social en España, es necesario un acercamiento, aunque sea lento y prudente, a las magnitudes de los gastos sociales de los países de la CEE. Como consecuencia de ello, admitiendo la necesidad de moderar el ritmo de crecimiento observado en los últimos años, deberá desecharse una política de congelación o de reducción

en pensiones no perturbase los objetivos de la política económica, centrados en el fomento de la inversión privada como medida de recuperación del empleo (y por ello, en la moderación de los costes salariales), y en la reducción del déficit público:

“Con lo cual llegamos al gobierno con un escenario de propuestas heredado del gobierno anterior que nosotros no asumíamos. Y con la necesidad de elaborar una estrategia alternativa, que defendiese el sistema público de pensiones, que mejorase los niveles de prestación que entonces eran muy bajos, que ampliase la cobertura del sistema de pensiones, y a la vez que fuese viable”⁴⁸.

Este doble objetivo de la política de pensiones, control del gasto y redistribución de la riqueza, no resultaría incompatible si la reforma se dirigiera a atajar las situaciones de fraude que se estaban produciendo, y detrajera los recursos que hasta entonces habían estado financiando esas situaciones para extender en un sentido redistributivo la acción protectora del sistema. Los líderes socialistas entendieron que ese diseño permitiría simultáneamente combinar eficiencia económica, de modo que el gasto en pensiones no generase necesidades de financiación incompatibles con el programa económico emprendido, y redistribución de la riqueza, atendiendo de esa forma a las demandas de su electorado.

El Ministro de Trabajo puso de manifiesto esa intención en una de sus primeras comparencias ante la Comisión de Política

porcentual de los gastos sociales públicos en relación con el PIB...y mucho menos como ninguna reducción de las prestaciones de los actuales pensionistas” (PSOE, 1984:29). La presencia ya comentada en el Documento Base presentado por el Gobierno a la Comisión Tripartita surgida del AES, de las propuestas de universalización de los servicios sociales y la sanidad, y de establecimiento de sistemas no contributivos de rentas, es una buena muestra de la voluntad de mejora que presidía la política social del gobierno. También desde el principio, como ya se reflejó en el apartado anterior, la propuesta de reforma de las pensiones incluyó medidas de mejora de éstas, como la supresión de los requisitos de alta y carencia cualificada, y la revalorización automática por Ley.

⁴⁸ Entrevista realizada por la autora a Joaquín Almunia Aman el día 20 de diciembre de 1999.

Social y Empleo del Congreso de los Diputados, en febrero de 1983: "La actuación del Ministerio sobre el panorama de la Seguridad Social... estará en la línea de adecuar los medios disponibles a los fines pretendidos, manteniendo el principio de solidaridad que beneficie a los sectores más débiles sobre los que recae la crisis con especial rigor" (Congreso de los Diputados, Sesiones Informativas de Comisiones, Año 1983, II Legislatura, Núm. 6, Acta taquigráfica de la sesión celebrada por la Comisión de Política Social y de Empleo el jueves día 10 de febrero de 1983:13)⁴⁹. El resultado final a medio plazo en términos políticos sería positivo. El partido socialista sería responsable a ojos de los ciudadanos del final de la crisis económica, y de la mejora del nivel de vida de los sectores sociales más desfavorecidos, entre los que se encontraban los jubilados que percibían las pensiones más bajas.

Con el objetivo de contener el gasto, la reforma de 1985 elevó el período mínimo de cotización para acceder a una pensión de jubilación de diez a quince años (de los cuales al menos dos deberían estar comprendidos dentro de los ocho años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho)⁵⁰. También amplió el período de cálculo de la base reguladora de dos a ocho años, actualizándose las bases de cotización de los seis primeros años⁵¹. Ambas modificaciones iban dirigidas a atajar las

⁴⁹ En la Memoria del Proyecto de Ley para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social de mayo de 1985, el gobierno socialista también inscribe las medidas de control del fraude en las pensiones de invalidez permanente y jubilación que el proyecto defiende, en el contexto de articulación de unos recursos escasos en relación con la amplitud de las demandas sociales a satisfacer (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985c:150).

⁵⁰ Tal y como reconoció el propio Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Joaquín Almunia, en la entrevista que mantuvo con él, el establecimiento de un mecanismo de revalorización automática de acuerdo a la inflación prevista, y no a la real, también estuvo presidido por un objetivo de contención del gasto.

⁵¹ Esta ampliación del período de cálculo de la base reguladora se produjo también sobre aquellos regímenes especiales con un mecanismo de determinación de la pensión inicial similar al Régimen General. Éstos eran los

situaciones fraudulentas ya comentadas de cobro de una pensión de jubilación, encareciendo la compra de pensiones y la elevación artificial de las bases de cotización. El propósito de estas medidas fue pues hacer más proporcional las cotizaciones realizadas con la pensión percibida para aquellas personas con suficiente capacidad económica:

“Marca claramente el aseguramiento y marca, claramente, que allí donde no haya pensiones más bajas tienen que restablecerse la equidad del sistema, el carácter contributivo....se aumenta el carácter contributivo al que lo pueda pagar”⁵².

Estas reformas originaron fuertes resistencias sindicales⁵³. El argumento que defendieron las fuerzas sindicales para oponerse a ellas fue que reducirían la intensidad protectora de las pensiones de jubilación⁵⁴. Por un lado, producirían un efecto expulsión, al

siguientes: Agrario, Mar, Minería del Carbón, Ferroviarios, Escritores de Libros y Jugadores de fútbol. La desviación más llamativa en este caso se produjo en el Régimen de Autónomos, para el que ese período de cálculo se redujo de diez a ocho años.

⁵² Entrevista realizada por la autora a Adolfo Jiménez Fernández el día 10 de diciembre de 1999.

⁵³ La crítica de la reforma desde perspectivas sindicales se puede encontrar en Baylos (1985), y Hernández (1985). La CEOE también se opuso a la reforma gubernamental pero en un sentido contrario, por considerar que ésta no introducía modificaciones sustanciales que contuvieran la expansión del gasto. Los empresarios seguían manteniendo, como lo hicieron durante el período de gobierno de UCD, que el peso de las cotizaciones comparativamente hablando era muy alto en España, y que éstas penalizaban la creación de empleo. Por lo tanto, en su opinión, la solución al desequilibrio financiero de la Seguridad Social debía venir por el lado de los gastos, no de los ingresos. Véanse al respecto las noticias recogidas en El País los días 11 y 28 de abril de 1985.

⁵⁴ Cruz Roche (1994:1500) ha apoyado este argumento en la evolución de la relación entre la pensión media y el PIB per cápita. Ésta, tras alcanzar un máximo en 1985 del 61%, cayó progresivamente hasta el 54% de 1991. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el fuerte crecimiento de la economía en la segunda mitad de la década de los ochenta sin duda dificultó, a pesar del crecimiento en términos reales de la pensión media (como más tarde se demostrará), la equiparación con el PIB per cápita. Más que una valoración de la intensidad

ampliar el período de cotización necesario para tener derecho a la pensión. Por otro lado, reducirían la cuantía de las prestaciones para todos los pensionistas, no sólo para los que defraudaban al sistema, al tener en cuenta para el cálculo de la pensión inicial salarios inferiores⁵⁵. Esta reducción sería mucho mayor en el caso de aquellos trabajadores que por su empleo precario no hubieran podido contemplar algún tiempo de cotización⁵⁶. Finalmente, denunciaban que estas reformas no se compensaban con las medidas de mejora que introducía la Ley, debido a que la revalorización automática sólo se contemplaba de acuerdo a la inflación prevista y no a la real, y a la escasa cuantía establecida para las pensiones asistenciales⁵⁷.

La oposición a la reforma de los sindicatos se reflejó en las movilizaciones de junio (manifestación del día cuatro y huelga general del veinte). También se manifestó en la petición que Comisiones Obreras y otras organizaciones sociales (entre las que se encontraban la Asociación de Defensores de la Tercera Edad, la CNT, USO, la Organización de Consumidores y Usuarios, y la Federación Española de Amas de Casa y del Consumo Familiar), hicieron al Defensor del Pueblo para que declarara inconstitucional la Ley de pensiones⁵⁸. La decisión del Defensor

protectora, considero que lo que demuestran este tipo de argumentos es que la creciente capacidad económica de la que se fue disponiendo no se destinó exclusivamente al sistema de pensiones.

⁵⁵ Esta crítica se sostiene en la percepción de que lo usual es que un trabajador vaya recibiendo un salario mayor con el transcurso del tiempo. En mi opinión, habría que determinar si esta pauta de produce de manera uniforme en trabajadores con diferentes niveles de cualificación (y, por tanto, cabe suponer que con diferentes salarios), para valorar de manera más fina el impacto reductor de la ampliación del período de cálculo de la base reguladora.

⁵⁶ Estos argumentos fueron compartidos en su momento por Costa i Terrones (1987), Cruz Roche (1985b), y Desdentado Bonete (1985).

⁵⁷ La valoración de las medidas de mejora que contempla la reforma del 85 se realizará posteriormente.

⁵⁸ En esta petición se exponía que la Ley vulneraba los artículos 41, 49, 50, 9 y 14 de la Constitución, al disminuir el nivel de protección que se había alcanzado en la legislación vigente hasta su entrada en vigor. Para una exposición

del Pueblo de no hacer uso del recurso de inconstitucionalidad pone probablemente en evidencia el exceso de las posiciones sindicales. Sin embargo, sí que hizo una Recomendación (aprobada el 7 de noviembre de 1985), cuyo contenido pone en evidencia el marco de constreñimientos económicos en el que fue concebida la reforma. En esta Recomendación el Defensor del Pueblo apunta la conveniencia de modificar los requisitos de acceso a las pensiones asistenciales, iniciando de forma efectiva la creación de un nivel no contributivo de pensiones, y de aplicar también la revalorización automática a las pensiones causadas al amparo de la legislación anterior⁵⁹.

Los responsables socialistas rechazaron las críticas sindicales, y defendieron que la reforma no producía un recorte indiscriminado del gasto (Almunia, 1985)⁶⁰. El efecto expulsión no afectaría a los trabajadores del Régimen General, porque la mayoría de éstos tenían carreras de cotización largas⁶¹. En lo que

del recurso de inconstitucionalidad véase Lillo (1985). La huelga general contra la reforma de pensiones fue convocada por CCOO, y UGT no la secundó. Sin embargo, compartía en lo esencial las críticas a la reforma. Esta posición se puso de manifiesto cuando Nicolás Redondo y Antón Saracibar, secretario de Organización de la UGT, se negaron a votar en contra de las enmiendas a la totalidad que planteó la oposición al proyecto de ley (Almunia, 2001:184).

⁵⁹ El texto completo de esta Recomendación se puede encontrar en Desdentado Bonete, Fernández, y González - Sancho (1986), Anexo II.

⁶⁰ En la Memoria del Proyecto de Ley para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social se hace una exposición muy detallada de los efectos que produciría la reforma (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985c:161-168).

⁶¹ En la entrevista que mantuve con ellos, Alejandro Cercas y Adolfo Jiménez pusieron de manifiesto que los datos de los que disponía el Ministerio demostraban que la práctica totalidad de los trabajadores del Régimen General acumulaban más de 15 años de cotización. Pilar Gómez, uno de los expertos entrevistados, confirmó que el efecto expulsión no había sido apenas perceptible en el Régimen General. Cifró en apenas un 1% la proporción de pensionistas que desde 1985 no han accedido a una pensión por no cumplir el período mínimo de cotización. De acuerdo con Durán (1995), y dado que en el caso de la jubilación esta modificación se introducía gradualmente (no se exigía el período completo hasta 1995), el efecto en el crecimiento de nuevos pensionistas no ha sido apreciable. Sin embargo, el efecto expulsión sí se ha producido en el caso de las

hacía referencia a la reducción de la cuantía de la pensión inicial, aún cuándo reconocían que se produciría, y que estaría alrededor del 8%, ponían dos objeciones a una valoración simplista en este sentido⁶². Por un lado, la disminución de la cuantía inicial de las pensiones no podía predicarse con carácter universal⁶³. En concreto, los responsables del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social defendían que la ampliación del período de cálculo de la base reguladora en ningún caso afectaría a aquellos trabajadores con peor nivel de renta, puesto que su pensión sería complementada hasta alcanzar la pensión mínima⁶⁴. Por otro lado, el efecto que tendría la ampliación de ese período de cálculo en la pensión inicial se vería compensado por la elevación que habían venido experimentando las bases de cotización⁶⁵. Ese efecto de compensación, junto con la revalorización automática prevista,

pensiones de invalidez y en el caso de las mujeres: mientras que de 1989 a 1992 los jubilados varones aumentaron al 3,4% anual, las jubiladas lo hicieron al 1,7% (Durán, 1995:469). La disminución progresiva del número de pensiones asistenciales por ancianidad, aún cuándo se redujo la edad de acceso de los 69 a los 66, parece también indicar que ese efecto expulsión no se ha producido (Cruz Roche, 1991). Este autor argumenta en este sentido que la extensión de la cobertura de las pensiones contributivas redujo el colectivo susceptible de ser protegido mediante pensiones asistenciales.

⁶² Esta cifra fue aportada por el que entonces era Ministro de Trabajo, Joaquín Almunia, en la entrevista que le hice el día 20 de diciembre de 1999.

⁶³ El Defensor del Pueblo así lo ratificó (Desdentado Bonete, Fernández y González - Sancho, 1986:220).

⁶⁴ Memoria del Proyecto de Ley para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985c:161). Pilar Gómez, uno de los expertos entrevistados, también defendió este argumento. Esta observación parece plausible por cuanto la finalidad de los complementos por mínimos es precisamente garantizar una pensión independientemente de las cotizaciones que haya realizado el trabajador y, por tanto, de la cuantía que proporcionalmente corresponda a éstas. El argumento de que la ampliación del período de cálculo de la base reguladora no produciría una rebaja de la pensión inicial de aquellos trabajadores con peores cotizaciones se refuerza si se tiene en cuenta la mejora que experimentó la pensión mínima de jubilación, como más tarde se demostrará.

⁶⁵ Este aspecto fue enfatizado por Adolfo Jiménez en su entrevista.

produciría que el valor vitalicio de la pensión no disminuyera⁶⁶.

Si se observa la evolución de las altas en jubilación, y de la cuantía inicial de éstas, se puede llegar a una evolución más matizada de los efectos que tuvo la reforma del 85⁶⁷. Respecto al número de altas en pensiones de jubilación, la tasa de crecimiento anual creció de un 0,3% entre 1976 y 1984, a un 0,7% entre 1985 y 1997. La reforma del 85 no produjo pues un efecto expulsión⁶⁸. En cuanto a la cuantía en términos reales de las nuevas altas, decrecieron menos anualmente tras la reforma del 85 que antes, pasando la tasa del -4,7% entre 1980-1984 al -1,5% entre 1985 y 1992⁶⁹. Hay que tener en cuenta que, aún cuando la reforma ampliaba el período de cálculo de la base reguladora de 2 a 8 años, actualizaba el valor de las bases de cotización de los seis primeros

⁶⁶ Joaquín Almunia defendió este argumento en la entrevista que mantuvimos. Monasterio y Suárez (1992) también argumentan que a medio plazo, la garantía de revalorización según la inflación prevista puede elevar las pensiones medias.

⁶⁷ Las conclusiones que a partir de aquí se alcanzan hay que tomarlas con precaución, debido a que no se han controlado otros factores, además de la reforma de 1985, que afectan a las altas en pensiones de jubilación y a sus cuantías. Los datos que se ofrecen no pretenden pues sostener empíricamente qué efectos tuvo la reforma de 1985 (ya que éste, además, no constituye el objetivo de mi trabajo), sino explorar hasta qué punto los argumentos gubernamentales sobre el diseño de la reforma del 85 se pueden sostener.

⁶⁸ Puede sostenerse que el envejecimiento de la población no afectó a la evolución de esa tasa, debido a que sus efectos inciden sobre el sistema de pensiones generando derechos pasivos pero a medio plazo, y la comparación se establece entre períodos relativamente cortos. El acceso al Régimen de Autónomos desde finales de la década de los setenta de numerosos colectivos con una edad cercana a la de jubilación (tal y como se ha puesto de manifiesto en capítulos anteriores) sí pudo empujar al alza la tasa de crecimiento anual del número de altas, al modificar el ritmo de entrada de población afiliada al sistema de pensiones. Sobre todo teniendo en cuenta que el cumplimiento del período mínimo de cotización de 15 se exigió progresivamente.

⁶⁹ Estos datos, y los que se presentan a continuación sobre la evolución del número de altas en pensiones de jubilación según Regímenes, han sido elaborados a partir del Informe Económico – Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1994 y el Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales de 1998.

años de ese período, mientras que las de los dos años anteriores a la jubilación siguieron sin actualizarse como antes. Esta medida pudo compensar la ampliación del período de cotización, y simultáneamente contrarrestar los efectos negativos que tuvo la elevada inflación del primer período considerado en la cuantía de las nuevas altas⁷⁰.

Estos datos parecen sostener que la reforma no pretendió recortar el gasto, reduciendo la protección, sino contenerlo. De hecho, el gasto en pensiones de jubilación creció durante todo el período de gobierno socialista, pero a un ritmo menor del que lo había hecho anteriormente. Mientras que entre 1977 y 1982 la tasa de crecimiento medio anual fue del 3%, entre 1983 y 1992 el gasto en pensiones creció a una tasa media anual del 2%. La desaceleración del crecimiento fue mucho más acusada en las pensiones de invalidez, cuya tasa de crecimiento medio anual pasó del 6% al 3%⁷¹.

En relación con los diferentes Regímenes que integran el sistema contributivo de pensiones de jubilación, el impacto de las modificaciones fue diferencial⁷². En lo relativo al ritmo de

⁷⁰ La política de acercamiento de las bases de cotización a los salarios reales que siguieron los socialistas pudo también incidir en la mejora de la cuantía de las nuevas altas. Hay que tener en cuenta que muchas de las pensiones que se generaron en el período 1985-1992 se habían visto ya afectadas por esta política, puesto que el período de cálculo de la base reguladora era de 8 años.

⁷¹ Elaboración propia de acuerdo al Informe Económico – Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

⁷² La comparación se va a establecer entre el Régimen General y el Régimen de Autónomos. En primer lugar, porque ese es el Régimen que ha sido señalado por los expertos como el más fraudulento. En segundo lugar, porque es el que tiene mayor entidad en cuanto a población afiliada. Sin embargo, las comparaciones en este caso han de ser todavía más cuidadosas que anteriormente. Esto es así porque antes de la reforma de 1985 se produjeron modificaciones en el Régimen de Autónomos que afectaron a corto plazo tanto al ritmo de entrada en el sistema como pensionista como al valor de la pensión inicial, mientras que en el Régimen General esta situación no se produjo. Estos factores serán señalados posteriormente. Por esa razón no se considera adecuado establecer la comparación entre Regímenes teniendo en cuenta el plazo temporal anterior y posterior a la reforma del 85. Tampoco, con los datos disponibles, se

crecimiento de las altas en pensiones de jubilación tras la reforma del 85, puede argumentarse que ésta tuvo un mayor efecto expulsión en el Régimen de Autónomos. A pesar de que desde finales de la década de los setenta se facilitó la entrada en ese Régimen de numerosos colectivos profesionales a una edad cercana a la jubilación, en el período en que éstos comenzaron probablemente a generar derechos pasivos (es decir, entre 1985 y 1997), la tasa de crecimiento anual del número de altas en pensiones de jubilación fue menor que en el Régimen General: un 0,5% frente a un 1%⁷³. Por lo tanto, cabe suponer que la reforma del 85 disminuyó las posibilidades de acceder fraudulentamente al sistema, graduando el período mínimo de cotización.

La ampliación del período mínimo de cotización para acceder a una pensión también incidió positivamente en la mejora del valor de las cotizaciones de los Regímenes especiales. El incremento de la presión contributiva, por efecto de la elevación de los tipos y de las bases de cotización que se había venido produciendo desde 1985 (como más tarde se describirá), reforzó el efecto de la reforma. Monasterio (1988) y Monasterio y Escudero (1992) defienden en este sentido que la reforma de 1985 disminuyó la alta tasa de rendimiento que los trabajadores de Regímenes Especiales por cuenta propia, especialmente el caso de Autónomos, obtenían de sus escasas cotizaciones. Por tanto, valoran positivamente la reforma de 1985, por cuanto encareció la posibilidad de apropiarse de una pensión desproporcionadamente alta en relación con el esfuerzo contributivo realizado. Es decir, reforzó el carácter proporcional de las pensiones de jubilación para aquellos pensionistas que disponían de un mayor nivel de renta del

puede alcanzar conclusiones fiables sobre la evolución comparativa de la cuantía de las altas.

⁷³ El tamaño de la población afiliada en uno y otro Régimen no tiene ninguna incidencia si se utiliza como indicador la tasa de crecimiento medio anual, puesto que ésta indica variación en el ritmo de crecimiento de generación de derechos pasivos. Por el contrario, si incide en ese ritmo el crecimiento de afiliados en edades cercanas a la de jubilación, porque significa a corto plazo generación de nuevas altas, tal y como ocurrió en el caso de los autónomos.

que habían trasladado a sus cotizaciones. Mejoró de esta forma la progresividad del sistema.

La oposición de los sindicatos durante todo el proceso de diseño de la reforma, a pesar de las objeciones que a sus denuncias hicieron los responsables gubernamentales, situó a los líderes políticos ante un dilema. Sectores del partido opinaban que si decidían llevar adelante la reforma, el enfrentamiento con los sindicatos tendría un coste político muy fuerte⁷⁴. Las bases electorales del partido socialista se resentirían por el valor simbólico que tenía para ellos la unión histórica entre partido y sindicato. Por el contrario, el equipo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social coincidía con los responsables económicos en que si el gobierno cedía a las presiones sindicales, la reforma de pensiones sería ineficiente, con las graves consecuencias económicas que esa situación produciría⁷⁵. Defendía, por tanto, la oportunidad de la reforma, preservando así la autonomía gubernamental:

“...Joaquín Almunia forma parte del núcleo del Gobierno que defiende a ultranza la autonomía del poder político frente al poder sindical, y la necesidad de la reforma (...) formaba parte del viejo modelo, de las viejas ideas, del viejo socialismo, la idea de que dentro del Gobierno tenía que haber un área social y un área económica. Entonces, Joaquín Almunia rompe ese arquetipo (...) era también un poco el arquetipo que tenía Nicolás Redondo de que algunos estamos en lo social y otros están en lo económico. Y Joaquín Almunia dijo (que no aceptaba) la división de lo social y lo económico, forman parte de una sola cosa, aquí no hay quienes gastan y quienes ingresan, aquí no hay quienes crean riqueza y quienes distribuyen. En ese sentido fue muy heterodoxo”⁷⁶

⁷⁴ Este aspecto fue señalado en las entrevistas que mantuve con Joaquín Almunia Aman y Alejandro Cercas Alonso.

⁷⁵ Luis García de Blas enfatizó el clima de acuerdo y confianza personal que existió entre los equipos del Ministerio de Trabajo y Economía encargados de diseñar la reforma (Entrevista realizada el día 3 de abril de 2000).

⁷⁶ Entrevista mantenida con Alejandro Cercas Alonso el día 26 de abril de 2000.

El capital político del que disponían en ese momento fortaleció la opción de los líderes socialistas por la reforma, aunque no contasen con el apoyo de los sindicatos. El gobierno interpretó que las condiciones políticas, un contexto de apoyo electoral masivo y mayoría absoluta en el Parlamento, abrían la oportunidad para una reforma de contención del gasto en pensiones⁷⁷. En la primavera de 1985 la población en general, y los jubilados en particular, rechazaban la reducción del gasto en pensiones. 81 de cada 100 ciudadanos se manifestaban en contra de que se redujeran las aportaciones presupuestarias al sistema de pensiones si el Estado se viera forzado a reducir gasto público. 75 de cada 100 jubilados compartían la misma opinión⁷⁸. Así pues, la elección por el calendario de la reforma de pensiones se vio motivada por consideraciones estratégicas de que, a pesar de los costes que tuviera la reforma, su dilación en el tiempo traería peores consecuencias entre su electorado⁷⁹:

⁷⁷ El Proyecto de Ley fue aprobado en su totalidad en el trámite parlamentario, introduciéndose sólo dos modificaciones que respondieron a enmiendas del Grupo Socialista –la elevación de las pensiones asistenciales de 12.000 pesetas a 14.000 y la compensación en la revalorización de las pensiones inferiores al salario mínimo de la desviación entre inflación prevista y real-. Éstas, y las razones para ello, serán tratadas posteriormente. Hubo cuatro enmiendas a la totalidad y de devolución al Proyecto, de los Grupos Parlamentarios Minoría Catalana, Popular, Vasco y Mixto, que fueron rechazadas en el debate en el Pleno del Congreso. Los argumentos de la oposición eran que la reforma causaba un recorte de prestaciones y, por tanto, era regresiva.

⁷⁸ Datos extraídos del estudio sobre Impuestos y Opinión Pública del CIS realizado en junio de 1985 a una muestra de 2.849 personas de 18 y más años. La menor proporción de jubilados que comparativamente con el total se muestra en contra de recortar el gasto en pensiones se debe a la mayor proporción de personas que no saben o no contestan a la pregunta: 21% frente al 15%.

⁷⁹ De hecho, el PSOE se apresuró a anunciar una inmediata reforma del sistema de pensiones nada más llegar al gobierno. Este propósito fue expuesto por Felipe González en su discurso de investidura como Presidente de gobierno ante las Cortes Generales, y reafirmado con motivo de su discurso sobre el Estado de la Nación en otoño de 1984. También se ha comentado anteriormente que en una de las primeras comparecencias del Ministro del Trabajo, Joaquín Almunia, ante la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados, en febrero de 1983, éste aludió a la intención del Gobierno de abordar

“Pues teníamos un margen muy grande porque sabíamos que el apoyo popular, el apoyo del electorado era muy grande. Teníamos un capital político enorme, en el 82, no sólo teníamos mayoría absoluta, sino que teníamos una opinión pública muy comprometida en que nuestro proyecto político saliese adelante. Una opinión pública que sabía que el fracaso del Gobierno socialista hubiese sido el fracaso probablemente de la transición, que no quería volver atrás, que confiaba. Confiaba en el partido socialista, y confiaba en el Presidente del Gobierno. Y entonces hubo un depósito de confianza muy grande ... (La reforma del 85) fue un riesgo entonces y, vista ahora, yo creo que fue un acierto. No digo en todos sus detalles; técnicamente siempre se pueden hacer las cosas mejor, pero como opción de ajustar un sistema de la Seguridad Social que necesitaba ese ajuste desde hace años, era obligado. Y que estuvo bien hacerla en ese momento. Más tarde, no hubiésemos tenido fuerza para hacerlo (...) Quizás, a corto plazo, hubiésemos entrado en la reactivación de la segunda mitad del 85 y del período 86-91, y la Seguridad Social hubiese podido aguantar. Pero no hubiese podido sobrevivir la siguiente recesión, la del 92 al 95. Entonces, ya con mucha menos fuerza política, con mucho menos capital político, la reforma que hubiese habido que hacer habría sido mucho más dura. Sin duda ”⁸⁰.

Hay que tener en cuenta que en el momento de la tramitación parlamentaria de la Ley no existía una valoración negativa de la reforma. Los jubilados y ciudadanos que pensaban que la reforma no consistía en recortar las pensiones actuales superaban a los que entendían que ése era su objetivo: 41% y 42% respectivamente frente a 37% y 34%. Además, alrededor del 60% de los ciudadanos y de los jubilados rechazaban las medidas

con carácter inmediato el estudio de una próxima Ley de pensiones. Entre las líneas de reforma que entonces anunció el Ministro se encontraban las que luego se llevaron a cabo en la reforma de 1985.

⁸⁰ Entrevista realizada por la autora a Joaquín Almunia Aman el 20 de diciembre de 1999.

emprendidas por los sindicatos para protestar contra la reforma de pensiones⁸¹.

Los líderes socialistas entendieron entonces que el capital político del que disponía el partido les permitía afrontar con garantías electorales una reforma de pensiones que diese prioridad al control de los gastos. Keeler (1993) ha argumentado que la combinación de una crisis económica y un amplio mandato abre una oportunidad excepcional a un gobierno democrático para lanzar una reforma. La severidad de la crisis económica es un elemento determinante de la amplia victoria electoral del partido de la oposición, y simultáneamente produce un sentimiento de urgencia en la población respecto a la resolución de los problemas económicos⁸². Los dirigentes políticos entendieron que en ese momento disponían de margen político para realizar la reforma, e intercambiaron eficiencia por seguridad:

“Yo creo que el presidente del Gobierno está más cerca en ese momento de la tesis de que el PSOE tiene como responsabilidad un proyecto nacional, más que cómo un proyecto de partido, de partido de izquierda convencional. Y que el PSOE tiene la obligación de llevar España a Europa en ese momento, de adecuarnos a esa estructura productiva, a pesar de las advertencias que hacen sectores del partido de las consecuencias electorales de esto... La mayoría hizo una aproximación al problema, quizá haciendo un cálculo de que la resultante final no sería negativa, incluso más, era tan amplio el margen de que disponía el partido socialista que

⁸¹ Estos datos han sido extraídos del Barómetro de opinión realizado por el CIS en mayo de 1985 a una muestra de 2.500 entrevistas a la población de 18 y más años. El descenso de los porcentajes de intención de voto en el conjunto de la población, del 62% al 55%, pone aún más de relevancia la lealtad de los jubilados.

⁸² En 1982, una de las principales razones esgrimidas por el electorado para dar su voto al PSOE fue la incapacidad de los gobiernos de UCD para resolver la crisis económica. Sirva como muestra de ello que la mayor proporción de personas que habían apoyado a UCD en 1979 se decantó por este motivo para explicar el cambio de sentido de su voto, el 28% (Explotación propia a partir de los datos ofrecidos por la Encuesta postelectoral de 1982 del CIS).

estaban dispuestos, incluso, a perder una parte de ese apoyo, que había sido de mayoría absoluta, estaban dispuestos a perder parte de esa holgura con tal de llevar adelante un proyecto que era necesario para el equilibrio económico del país y del sector público español”⁸³.

La reforma de las pensiones de 1985 se inscribió pues en una primera fase de atención a las causas más inmediatas del desequilibrio financiero existente, en un marco de implantación gradual del modelo de Seguridad Social defendido por los socialistas⁸⁴. Por lo tanto, la mejora del nivel no contributivo de pensiones formaba parte también de la estrategia global de reforma que el partido socialista quería acometer, aunque su puesta en marcha no constituyera la prioridad más urgente⁸⁵.

⁸³ Entrevista mantenida con Alejandro Cercas Alonso el día 26 de abril de 2000.

⁸⁴ Joaquín Almunia y Adolfo Jiménez confirmaron en sus entrevistas que la reforma del 85 fue parte de un proyecto global, pero al mismo tiempo gradual, del sistema de pensiones. En el discurso de los responsables socialistas estuvo siempre muy presente la palabra “gradualismo”, como reflejo de la interpretación restrictiva que éstos hicieron del margen de maniobra que las circunstancias económicas les dejaban para una expansión del gasto social. Esta política gradual se pone de manifiesto en la presentación del Proyecto de Ley de reforma de las pensiones: “...el actual desarrollo alcanzado por el sistema de Seguridad Social aconseja (...) un proceso gradual de reforma que, partiendo del nivel de protección social alcanzado, corrija las desviaciones y desequilibrios que están poniendo en peligro su mantenimiento, y sirva de base sólida para la culminación del proceso en un sistema protector más eficaz y completo. Las medidas que se aprueban en la presente Ley se inscriben en esa primera fase de rectificación de los defectos y desviaciones más notorias y urgentes” (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985b:141).

⁸⁵ En la comparecencia anteriormente citada del Ministro de Trabajo ante la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados en febrero de 1983, éste se refirió a un estudio en marcha sobre la reconversión de las pensiones del Fondo Nacional de Asistencia Social, para que llegaran a quienes no pudieran acceder al sistema contributivo. En la presentación del Proyecto de Ley de la reforma de 1985 el Ministro de Trabajo insistió en la creación de un nivel no contributivo de protección como elemento indispensable del sistema público de pensiones (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Año 1985, II Legislatura, Sesión Plenaria núm. 213, 30 de mayo de 1985:9777).

Sin embargo, factores electorales no sólo influyen en la capacidad de la que dispone un gobierno democrático para llevar adelante una reforma de contención del gasto público, sino también en el diseño de esa reforma. Esta reforma adoptará un perfil redistributivo si quien la saca adelante es un partido socialdemócrata. Es decir, la reforma irá dirigida a redistribuir el gasto hacia los pensionistas de rentas más bajas, ofreciendo también así un salario diferido a los trabajadores con una posición más débil en el mercado laboral. La inclusión en la reforma del 85 de medidas que mejoraban la cuantía de las pensiones más bajas, es la primera muestra de que hubo consideraciones electorales que influyeron en el diseño de la reforma. En su puesta en marcha los líderes socialistas fueron sensibles a los intereses de sus grupos de apoyo fundamentales:

“El capital político que un electorado le da a un partido en un momento determinado, como era el año 82, no es un capital que se pueda atesorar simplemente para no hacer nada, ponerlo a plazo fijo en la cuenta corriente. No. Un capital que hay que invertirlo, que hay que gastarlo. Que hay que gastarlo bien pero asumiendo riesgos (...)”⁸⁶.

La mejora de las cuantías de las prestaciones asistenciales (12.000 pesetas para 1985 y el compromiso de fijarlas en 14.000 a partir del 1 de enero de 1986), y el compromiso de garantizar la desviación entre inflación prevista y real a las pensiones de jubilación inferiores al salario mínimo, tuvieron como objetivo mejorar las rentas de esos grupos sociales. Oller (1995) argumenta que reformas de sistemas contributivos de pensiones dirigidas a la contención del gasto no tendrán costes políticos en la medida en que refuercen la pauta de redistribución intrageneracional, es decir, redistribuyan recursos entre jubilados de rentas altas y jubilados de rentas bajas. Las consideraciones sobre los efectos de

⁸⁶ Entrevista realizada a Joaquín Almunia Aman el día 20 de diciembre de 2000.

la ampliación del período de jubilación mínimo para los trabajadores del Régimen General que se han comentado, y restringir el tiempo de cálculo de la base reguladora a ocho años y no a toda la vida laboral, persiguieron también amortiguar los costes de la reforma entre el electorado⁸⁷.

El diseño de los preceptos de revalorización en la reforma del 85 es una buena muestra de la estrategia que siguieron los socialistas de concentrar recursos escasos en aquellas políticas electoralmente rentables, es decir, en políticas de carácter redistributivo. Aunque la limitación de recursos económicos impidió la puesta en marcha de una revalorización automática de acuerdo a la inflación real, y no a la prevista, los líderes socialistas no renunciaron a subir las pensiones más bajas⁸⁸. El intento por resguardar el respaldo de los jubilados tuvo éxito, puesto que entre 1982 y 1986 su apoyo al partido socialista se mantuvo. Mientras que tras las elecciones de 1982 65 de cada 100 se decantaban por el PSOE, después de las de 1986 esta proporción era del 64%⁸⁹. En definitiva, los jubilados no castigaron al gobierno por la reforma de pensiones. Es significativo en este sentido que la proporción de los que consideraban mala o muy mala la política de

⁸⁷ El Secretario General para la Seguridad Social durante la reforma de 1985, Luis García de Blas, confirmó este punto en la entrevista que le realice el día 3 de abril de 2000. Afirmó que el proyecto de reforma de 1985 se suavizó para tratar de llegar a un cierto consenso con los sindicatos y encontrar menos oposición social. De hecho, algunas propuestas conflictivas, como la reducción de los porcentajes de jubilación, ya fue retirada por el gobierno durante el proceso de negociación de la reforma del 85 que se inició con la Comisión surgida del Acuerdo Económico y Social.

⁸⁸ La influencia de un tope presupuestario en el diseño del mecanismo de revalorización automática fue explicitada por Joaquín Almunia en la entrevista que mantuve con él. Aunque es cierto que ese mecanismo no suponía la garantía por ley del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, es indudable que redujo el margen de discrecionalidad que hasta entonces había existido en la revalorización de pensiones.

⁸⁹ Explotación propia a partir de las Encuestas postelectorales realizadas por el CIS en 1982 y 1986. La base de los porcentajes no incluye a las personas que no supieron o no contestaron a la pregunta de intención de voto en el supuesto de nuevas elecciones generales.

pensiones seguida por el gobierno, descendiese tras la reforma: del 43% en 1985 al 40% en 1987⁹⁰.

5.2.3. La política de pensiones de jubilación durante la primera fase de reforma global del sistema⁹¹

Las políticas aplicadas por los socialistas en pensiones de jubilación desde su llegada al gobierno también persiguieron un objetivo redistributivo. Entre 1983 y 1988 las revalorizaciones se realizaron por tramos de pensión (exceptuando 1983), aplicándose un porcentaje de revalorización mayor para las pensiones situadas en los escalones más bajos del sistema⁹². En la revalorización de 1984 aparecieron por primera vez cuantías mínimas superiores para el caso de pensionistas con cónyuge a cargo. Su propósito fue elevar el nivel de renta de los hogares más pobres encabezados por un jubilado, y en los que era muy probable que el cónyuge no percibiera ninguna prestación. En esa misma revalorización se fijó

⁹⁰ Datos extraídos de los Barómetros de opinión realizados por el CIS en mayo de 1985 y marzo de 1987.

⁹¹ Considero que esta primera fase se prolongó hasta los últimos años de la década de los ochenta, y estuvo presidida por objetivos de contención del gasto. Por el contrario, las políticas realizadas desde 1988 abrieron una segunda fase de carácter más expansivo en la reforma global del sistema de pensiones de jubilación, tal y como más tarde se pone de manifiesto.

⁹² En 1983 el incremento de las pensiones fue uniforme, es decir, en una misma cuantía. A partir de 1986 se establecieron revalorizaciones diferentes para las pensiones causadas con anterioridad o posterioridad a la Ley de 1985. En 1986 la revalorización por tramos de pensión correspondió a las pensiones anteriores a la Ley, mientras que las pensiones posteriores se revalorizaron en un porcentaje uniforme hasta el tope máximo de revalorización. En 1987 y 1988 la revalorización tanto de pensiones anteriores como posteriores se realizó por tramos. Los porcentajes exactos de revalorización se pueden encontrar en Vicente Merino (1984:57), y en el Informe Económico Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1994 (1994:195-197). Las pensiones de jubilación cuya cuantía estaba por debajo del SMI se vieron siempre revalorizadas a partir de 1986 alrededor de un punto por encima del resto de las pensiones hasta el tope máximo.

un tope máximo de revalorización, establecido en 187.950 pesetas al mes, que permaneció invariable hasta 1989. Por el contrario, la pensión mínima de jubilación creció en términos reales un 21%⁹³. La política de revalorizaciones pretendió así estrechar el abanico de cuantías dentro del sistema de pensiones de jubilación, concentrando los recursos en la mejora de las pensiones más bajas.

En la tabla siguiente se muestra el crecimiento del IPC, del SMI, el porcentaje medio de revalorización, el porcentaje de revalorización para las pensiones por debajo del SMI, el crecimiento de la pensión mínima de jubilación, y la proporción de ésta respecto al SMI. En ella se puede observar cómo la pensión mínima de jubilación para mayores de 65 años aumentó su poder adquisitivo todos los años (exceptuando 1984 en el que prácticamente lo mantuvo). Por ello, su acercamiento al SMI experimentó un avance considerable: del 73% en 1983 al 94% en 1988⁹⁴. Por el contrario, la revalorización media de las pensiones estuvo por lo general por debajo del crecimiento del coste de la vida, estrechándose el diferencial en 1987 y 1989, cuando la inflación se desaceleró.

⁹³ Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Vicente Merino (1984:59) y los porcentajes de revalorización de las pensiones mínimas reflejados en el Informe Económico – Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1994 (1994:197).

⁹⁴ Este proceso de acercamiento también se vio facilitado por el descenso en términos reales que experimentó el SMI a partir de 1985, tal y como la tabla pone de manifiesto.

Tabla 5.1. Revalorización según cuantía de las pensiones de jubilación en relación con el índice de precios al consumo y el crecimiento del salario mínimo interprofesional, 1983-1988 (%)

| AÑOS | IPC | SMI (1) | Reval. media | Reval. Pensión hasta SMI | Reval. Pensión mínima (2) | % Pensión mínima del SMI |
|------|------|---------|--------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|
| 1983 | 11,6 | 0,8 | 12,6 | 11,4 | 3,4 | 73,3 |
| 1984 | 10,9 | 5,5 | 8,0 | 8,0 | -0,2 | 69,3 |
| 1985 | 8,5 | -9,5 | 7,0 | 7,0 | 1,9 | 78,1 |
| 1986 | 11,1 | -0,7 | 8,0 | 8,3 | 3,1 | 81,1 |
| 1987 | 5,8 | -0,3 | 5,3 | 6,0 | 2,6 | 83,4 |
| 1988 | 5,7 | -0,3 | 5,3 | 5,0 | 12,0 | 93,7 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Vicente Merino (1984:59) y del Informe Económico –Financiero del Proyecto de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1994 (1994:197). Los datos del crecimiento del IPC han sido extraídos de Commission of the European Communities (1993:204). Los correspondientes al SMI se han obtenido del Anuario de Estadísticas Laborales de 1991. Finalmente, el porcentaje medio de revalorización sobre la masa monetaria de pensiones ha sido extraído de Durán (1994:35).

(1) Los datos reflejados hacen referencia a la tasa de crecimiento anual en pesetas constantes de 1983.

(2) En pesetas constantes de 1983. Desde 1984 se ha tomado la pensión mínima de jubilación con cónyuge a cargo.

Puesto que existían jubilados situados en las posiciones altas de la escala de rentas que percibían indebidamente pensiones mínimas, los responsables socialistas pusieron en marcha reformas para eliminar los efectos regresivos que una política de mejora prioritaria de esas pensiones podía tener. Por un lado, en 1983 ampliaron la prueba de existencia de rentas en el acceso a los complementos por mínimos. Esta prueba se extendió a la percepción de rentas de capital, no limitándola sólo a los ingresos por trabajo cómo había hecho el gobierno de UCD⁹⁵. Dado que parece más lógico pensar que jubilados de rentas por encima de la media sean quienes perciban ingresos por capital durante su jubilación, la reforma se dirigió a impedir el acceso fraudulento a unas pensiones concebidas como compensación frente a situaciones de insuficiencia económica.

Además, los gobiernos socialistas elevaron el esfuerzo contributivo en aquellos Regímenes especiales en los que existía una mayor proporción de pensionistas que infravaloraban sus cotizaciones, fundamentalmente el Régimen de Autónomos y el de Agrarios por cuenta propia. Esta política también pretendía atajar las situaciones de fraude que se daban en la percepción de complementos por mínimos, en la medida en que un mayor esfuerzo contributivo por parte de esos pensionistas aproximaría sus cotizaciones a sus niveles de renta real, y consecuentemente elevaría sus pensiones iniciales⁹⁶. Durante todo el período de gobierno socialista, la cotización media mensual creció en términos reales en los Regímenes de Autónomos y Agrarios por cuenta propia por encima de la del Régimen General. Mientras que en el de Autónomos y Agrarios por cuenta propia se elevó un 44%

⁹⁵ Orden 17 de marzo de 1983 de garantía mínima de pensiones.

⁹⁶ En el Régimen de Autónomos la proporción de los complementos al mínimo respecto al importe total de la pensión de jubilación descendió del 31% en 1982 al 23% en 1992. En el Régimen de Agrarios por cuenta propia lo hizo del 41% al 20%. Mientras, en el Régimen General, además de partir de un nivel comparativamente muy pequeño, el peso relativo de los complementos al mínimo descendió un punto y medio porcentual, del 5,6% al 4% (Elaboración propia de acuerdo al Anuario de Estadísticas Laborales de 1987).

y un 34% respectivamente entre 1982 y 1994, la cotización media en el Régimen General creció un 16%⁹⁷. Como consecuencia de esos diferentes ritmos de crecimiento, la cotización del Régimen de Autónomos respecto a la del Régimen General aumentó trece puntos porcentuales: pasó del 45% en 1982 al 58% en 1994. En el Régimen de Agrarios por cuenta propia creció del 24% al 28%.

La aproximación de la presión contributiva de esos Regímenes al Régimen General se produjo por un lado por la significativa elevación que experimentaron sus tipos de cotización, fundamentalmente durante la primera legislatura socialista. Sirva como muestra que el tipo de cotización en el Régimen de Autónomos se elevó del 19% en 1983 al 29% en 1985, permaneciendo desde entonces invariable, y equiparándose así con el del Régimen General. Por su parte el tipo de cotización en el Régimen Especial Agrario por cuenta propia pasó del 9% al 14% en 1985, llegando a alcanzar el 18% en 1992. Mientras, el tipo de cotización en el Régimen General se redujo del 31% en 1983 al 29% en 1992⁹⁸.

Por otro lado, las bases mensuales de cotización también crecieron significativamente más en esos Regímenes especiales. Por ejemplo, la base media mensual de cotización en Agrarios por cuenta propia pasó de representar el 52% de la del Régimen General en 1981 al 57% en 1985. En 1984 el gobierno establece para los trabajadores autónomos mayores de 55 años una base máxima de cotización inferior a la general, para evitar que en los últimos años de activo (que son los que se computan para determinar la pensión) coticen por bases muy altas consiguiendo una mayor pensión inicial, cuando anteriormente cotizaron por bases muy bajas. El objetivo de la reforma fue que las bases de cotización del Régimen de Autónomos se acercasen a unas bases

⁹⁷ Elaboración propia de acuerdo al Informe Económico – Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1994.

⁹⁸ Datos extraídos del Anexo del artículo de Adolfo Jiménez en el número 12 de la revista Presupuesto y Gasto Público del año 1994 (1991:113).

más realistas desde el punto de vista de la renta disponible por las personas afiliadas a él (Sánchez, 1999).

Con el incremento de la presión contributiva en Autónomos y Agrarios por cuenta propia, los socialistas también pretendieron mejorar la equidad en la distribución de las cotizaciones. Entendieron que el mayor esfuerzo contributivo de sectores por encima de la renta media dejaría de trasladar a otros grupos de menor renta la financiación de las políticas de mejora. A esta reforma de carácter redistributivo en la financiación del sistema de pensiones, se sumó el crecimiento ininterrumpido durante toda la década de los ochenta de las aportaciones presupuestarias a la Seguridad Social⁹⁹.

Tabla 5.2. Evolución de la participación de cotizaciones y aportaciones estatales en la financiación del sistema de seguridad social, 1983-1989

| Años | % Cotizaciones sobre recursos totales | % Aportaciones del Estado sobre recursos totales | % Otros ingresos sobre recursos totales (1) |
|------|---------------------------------------|--|---|
| 1983 | 80,5 | 17,1 | 2,3 |
| 1984 | 77,3 | 20,1 | 2,6 |
| 1985 | 75,9 | 21,3 | 2,9 |
| 1986 | 73,8 | 23,4 | 2,8 |
| 1987 | 69,0 | 29,0 | 1,9 |
| 1988 | 68,4 | 29,2 | 2,4 |
| 1989 | 68,0 | 30,0 | 2,0 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico – Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

(1) Estos ingresos incluyen intereses efectivos y otras rentas o transferencias diversas.

En la tabla anterior se refleja cómo mientras que en 1983 de cada 100 pesetas 17 eran aportadas por el Estado, en 1989 esta proporción había aumentado a 30. El crecimiento de las aportaciones presupuestarias fue posibilitado por el incremento de

⁹⁹ Boix (1996:164-166) pone de manifiesto que los gobiernos socialistas mejoraron la progresividad del sistema fiscal.

la presión fiscal que los responsables políticos pusieron en marcha. Los socialistas entendieron que una estrategia que elevase los ingresos fiscales, y que mejorase la progresividad del régimen tributario era condición indispensable para simultáneamente reducir el déficit público y financiar políticas sociales redistributivas¹⁰⁰. Los gobiernos socialistas mejoraron así el carácter redistributivo del sistema de pensiones de jubilación tanto por el lado de los gastos como por el lado de los ingresos.

5.3. Las pensiones de jubilación en el marco del enfrentamiento entre la UGT y el PSOE

5.3.1. Las diferentes percepciones de sindicatos y socialistas

La cuestión de la revalorización de las pensiones se convirtió en la segunda mitad de la década de los ochenta en el núcleo del debate político sobre el sistema de protección social. También fue una de las causas fundamentales de la huelga general convocada por los dos sindicatos mayoritarios, UGT y CCOO, en diciembre de 1988. Esta huelga general fue el resultado del enfrentamiento político que el gobierno y el sindicato socialista mantuvieron en la segunda mitad de la década de los ochenta, y que tuvo su origen en las resistencias sindicales a la continuidad de la política económica.

Estas resistencias tuvieron su origen tanto en factores ideológicos como políticos. Los primeros tuvieron que ver fundamentalmente con la no aceptación por parte de los dirigentes sindicales de que la crisis económica fuera una crisis de oferta (Paramio, 1992). De acuerdo con esa percepción, creyeron que el mantenimiento de políticas de moderación salarial y contención de gasto público una vez comenzada la recuperación económica no tenían ninguna justificación. Los segundos estuvieron relacionados

¹⁰⁰ Este argumento se recupera en el apartado siguiente.

fundamentalmente con la valoración política que hicieron los dirigentes sindicales sobre la continuidad de su estrategia de moderación salarial. Astudillo (1998) ha defendido que el coste de la coordinación económica para un sindicato no es constante, y que de hecho aumenta en momentos de expansión económica¹⁰¹. En circunstancias económicas favorables el saldo de la coordinación pasa a ser negativo, no porque se reduzcan los bienes que da el gobierno (por ejemplo gasto social), sino porque aumentan los costes que esa coordinación entraña para la organización¹⁰². En la tabla siguiente se pone de manifiesto el cambio de coyuntura económica que se produjo a partir de 1986.

Tabla 5.3. Evolución de las condiciones económicas durante los gobiernos socialistas, 1982-1991 (%).

| | Media período | | | | | | |
|------------------------------------|---------------|------|------|------|------|------|------|
| | 1982-1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
| <i>Crecimiento medio anual PIB</i> | 1,9 | 3,2 | 5,6 | 5,2 | 4,7 | 3,7 | 2,2 |
| <i>Tasa de desempleo</i> | 18,9 | 21,0 | 20,4 | 19,3 | 17,1 | 16,1 | 16,3 |
| <i>Inflación</i> | 11,3 | 11,1 | 5,8 | 5,7 | 7,0 | 7,3 | 6,9 |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los datos proporcionados por Maravall y Przeworski (1998:7) y a los datos sobre desempleo e inflación en Comisión of the European Communities (1993: 184 y 204).z<

¹⁰¹ Su trabajo constituye el análisis más reciente y riguroso sobre las relaciones entre el PSOE y la UGT. Comparto en general los argumentos que en él proporciona, y dado que el enfrentamiento entre el sindicato y el gobierno socialista no constituye el objeto de mi tesis, adopto sus explicaciones. Además, como posteriormente se verá, defiende que la posición específica que tuvo el sindicato socialista en materia de pensiones encaja con la estrategia global que Astudillo le adjudica.

¹⁰² Aunque UGT ganó las elecciones (41% de los delegados frente al 35% para CCOO), los dirigentes ugetistas percibieron la derrota del sindicato en algunas grandes empresas, de alto contenido simbólico, como un castigo por su estrategia de cooperación con el gobierno (Paramio, 1992:534).

La conjunción de la recuperación económica con un marco sindical competitivo hizo que UGT considerase que los beneficios que obtenía del partido hermano no compensaban la estrategia sindical que tenía que practicar en las relaciones laborales, ni su abstención de participar directamente en política. Los dirigentes sindicales entendieron que en esas circunstancias económicas expansivas la coordinación de sus actuaciones en el ámbito laboral con las políticas gubernamentales, mientras que el sindicato rival se abstenía de hacerlo, podía acarrearle una crisis de representación. UGT optó entonces por proporcionar a corto plazo los mismos beneficios selectivos que ofrecía CCOO, para proteger y aumentar su porción del mercado sindical. Desarrollaron por ello una acción sindical basada en la reivindicación y en la obtención de mejoras inmediatas en las condiciones de los trabajadores. Además, el rechazo del PSOE a sus propuestas mostró a los dirigentes ugetistas que las relaciones de solidaridad con el partido hermano no significaban que el sindicato tuviera mayor influencia en las políticas gubernamentales. En definitiva, consideraron que el partido socialista no era el mejor canal para intervenir en la política gubernamental, y que existían otras vías para conseguir poder e influencia política¹⁰³.

Durante mucho tiempo los líderes sindicales pensaron que el establecimiento de la democracia dependía de la moderación salarial. En ese escenario, la limitación de las demandas salariales fue percibida por los sindicatos como un sacrificio a corto plazo, que sería recompensado con los beneficios que el ascenso al poder del partido socialista y la recuperación económica traerían consigo: "UGT aceptó la política de ajuste como un mal menor para llegar a una gestión socialdemócrata clásica cuando se produjera la recuperación" (Paramio, 1992:530). Una vez que la coyuntura económica mejoró, UGT empezó a demandar

¹⁰³ Astudillo (op.cit.) recalca entre estas vías la cooperación con el sindicato rival, tal y como puso de manifiesto la huelga general de 1988, y la búsqueda del apoyo de otros partidos para obtener el incremento de gasto social y salarios que reclamaba el sindicato.

simultáneamente ganancias salariales y mayores beneficios sociales, que les compensaran de las políticas de austeridad de rentas que habían venido practicando¹⁰⁴.

Los sindicatos defendían así sus reivindicaciones como una deuda que se tenía contraída con los trabajadores y era posible saldar. Si los trabajadores habían asumido la parte fundamental de los sacrificios durante los años de ajuste, moderando sus salarios, una vez logrado el crecimiento económico tenían derecho a demandar el reparto de las ganancias. Gobierno y empresarios debían pues redistribuir las ganancias del crecimiento económico a los trabajadores, a través de la mejora de los salarios reales y de los beneficios sociales.

Así, la recuperación económica alentó las reivindicaciones sindicales de un crecimiento de los salarios, sobre todo cuando el sindicato comprobó que la pauta de moderación salarial seguida por éstos durante 1985 y 1986, no se había traducido en un descenso del desempleo, tal y como había argumentado el gobierno¹⁰⁵. Entonces, UGT demandó al gobierno que pusiera en marcha una política de estimulación de la demanda con el objetivo de reducir el desempleo, en la que se incluía la ruptura con la pauta de moderación salarial que hasta entonces había mantenido, y el aumento del gasto social. Además, la cuestión del gasto social se convirtió para el sindicato en uno de los ingredientes fundamentales del modelo socialdemócrata que esperaban que un

¹⁰⁴ Mientras que en 1983 y 1984 los salarios reales crecieron, en 1985 y 1986 no mantuvieron su poder adquisitivo: descendieron en términos reales un 0,2% y un 0,7% respectivamente (Espina, 1991:273).

¹⁰⁵ El gobierno socialista utilizó la concertación social como estrategia para controlar el crecimiento de los costes laborales y así atajar la inflación, dada su convicción de que los salarios eran la causa principal del proceso inflacionario (Solchaga, 1991). El objetivo era mejorar las condiciones de competitividad, y crear empleo. Sin embargo, el desempleo no respondió tan positivamente como los líderes socialistas hubieran esperado. En 1987 el desempleo se mantenía en una tasa del 20%, prácticamente la misma que en 1984. Sólo a partir de 1988 comenzó a descender, alcanzando el 16% en 1991. Sin embargo, el desempleo volvió a repuntar, llegando en 1993 a la misma tasa que en 1987 (Commission of the European Communities, 1993:184).

gobierno socialista seguiría tras el inicio de la recuperación económica, ocupando desde 1986 un lugar preferente en sus reivindicaciones. De esta forma, el cambio de contexto económico favoreció las expectativas sindicales sobre el giro en la política económica y social del gobierno, giro que "hiciese compatibles crecimiento económico, aumento del empleo, distribución más justa de la riqueza y elevación del nivel de protección social", es decir, los principios básicos de la gestión macroeconómica keynesiana¹⁰⁶.

El logro de estos objetivos era viable, tanto en el marco de crecimiento económico que se estaba dando, como en el contexto de una política económica que no pusiera en peligro la continuidad de esa tendencia. Así lo puso de manifiesto el Secretario General de UGT en su discurso de clausura de las Jornadas de Reflexión sobre el Giro Social, celebradas en Madrid a principios de 1989: "Son reivindicaciones posibles de asumir y que no ponen en entredicho una política económica prudente"...Con la prudencia debida depende el giro social de la voluntad política. No es cuestión de dinero. Es cuestión de voluntad política. Es más de concepto que de dinero" (Redondo 1989:54-55).

Además, el sindicato manifestaba que había tenido en cuenta la viabilidad económica de sus reivindicaciones, ya que eran demandas moderadas, planteadas en muchos casos por el gobierno en sus programas electorales: "Los sindicatos en conjunto han tenido unas políticas y unos comportamientos que yo calificaría de moderados y prudentes. Pero hablando de la UGT, hemos hecho en muchos casos una política que ni tan siquiera se puede calificar de socialdemócrata" (Redondo, 1989:52). Junto al carácter moderado de sus demandas, el sindicato UGT rechazaba el carácter corporativo que los socialistas adjudicaban a éstas¹⁰⁷. Defendieron que su posición estaba presidida por un principio de

¹⁰⁶ UGT y CCOO (1990:75).

¹⁰⁷ Como posteriormente se argumentará, las demandas que llevaron a los sindicatos a convocar la huelga general de diciembre de 1988 no tenían exclusivamente un carácter corporativo.

responsabilidad, tanto en el terreno de lo social (representaba los intereses del conjunto de la sociedad), como en el terreno económico (no ponía en peligro la viabilidad futura del crecimiento económico).

Junto a la ampliación del margen de maniobra que daban los mayores recursos económicos, el sindicato consideraba que el crecimiento del gasto se hallaba limitado por algunas características del sistema de financiación (Instituto Sindical de Estudios, 1988, 1989, 1990). UGT denunciaba el insuficiente crecimiento de las aportaciones del Estado al sistema de Seguridad Social¹⁰⁸. Los dirigentes ugetistas reclamaban el aumento de la aportación presupuestaria, lo que permitiría financiar el aumento del gasto en el nivel contributivo, y afrontar simultáneamente la mejora del nivel asistencial. El sindicato criticaba también la existencia de topes máximos de cotización que, además, hacían que la pauta de cotización fuera regresiva. Pensaban que la cotización de los trabajadores por cuenta propia y trabajadores autónomos del campo por la base mínima, originaba que estos regímenes especiales fueran deficitarios y hubiera que dirigir recursos a su financiación que podrían liberarse para costear otros gastos¹⁰⁹. Finalmente, reclamaban la financiación por el Presupuesto de prestaciones como el INSALUD o los complementos de mínimos. Según el sindicato, su financiación por cotizaciones sociales se mantenía interesadamente para así justificar el estancamiento del gasto en pensiones. Por lo tanto,

¹⁰⁸ Tal y como se ha puesto de manifiesto anteriormente, el crecimiento en términos reales de la aportación del Estado al sistema de Seguridad Social había sido bastante significativo desde la llegada al gobierno del partido socialista. En general este tipo de valoraciones depende del techo que se fije. En el caso de los sindicatos, y más tarde se entrará en este análisis, este techo parecía ser ilimitado.

¹⁰⁹ De igual manera que ocurría con el tema del crecimiento de las aportaciones del Estado, la valoración del crecimiento de la presión contributiva en los Regímenes Especiales también depende del techo que se establezca. En el apartado anterior se mostró cómo durante los primeros años de gobierno socialista la presión contributiva aumentó en los Regímenes de Autónomos y Agrarios por cuenta propia, como efecto de la elevación de las bases y los tipos de cotización.

UGT confiaba en las posibilidades financieras que existían para afrontar el crecimiento del gasto social, y defendía que no existían límites económicos.

El gobierno rechazó esta nueva estrategia sindical. Desde el inicio de su mandato los dirigentes socialistas entendieron que se enfrentaban a una crisis de oferta. Empezaron por ello políticas de recuperación de la inversión, que a su vez permitieran compatibilizar empleo y medidas redistributivas al aumentar los recursos fiscales del Estado. En este contexto, la moderación salarial y el control del déficit público se convirtieron en los dos elementos fundamentales de la estrategia macroeconómica del gobierno. A pesar del cambio de coyuntura económica, el gobierno temió que una rápida elevación de los salarios y una expansión incontrolada del gasto social desincentivaran a medio plazo la inversión, y pusieran así en peligro la continuidad del crecimiento, y sus políticas redistributivas¹¹⁰. Esta opción de los socialistas por una estrategia de crecimiento sostenido entraba pues en contradicción con la interpretación sindical de las consecuencias que el cambio de coyuntura económica habría de tener en la política salarial y de protección social: “Crecer más y mejor para crear empleo y redistribuir la riqueza es un objetivo prioritario de los socialistas”¹¹¹. Los dirigentes socialistas hacían referencia con ello a que políticas keynesianas no contribuirían al crecimiento.

Por lo tanto, razones económicas impedían una expansión incontrolada del gasto en pensiones. La satisfacción de las demandas sindicales en las sucesivas rondas negociadoras sobre pensiones implicaba un incremento del gasto, que habría de ser financiado a través de tres vías: un aumento de las transferencias

¹¹⁰ Maravall y Przeworski (1998) defienden que durante este período de expansión, Felipe González definió sus políticas de acuerdo a la necesidad de preservar los progresos realizados mediante el ajuste hecho durante la primera legislatura, y a la posibilidad de reducir el desempleo y expandir las políticas sociales si se mantenía una pauta de crecimiento estable.

¹¹¹ PSOE (1988:25-26).

estatales, mayores cotizaciones, o un trasvase de recursos internos entre políticas sin alterar el marco global del Presupuesto público. Si querían aumentar la parte de los recursos destinados a gasto social sin reordenar la estructura funcional del Presupuesto, los dirigentes gubernamentales temían que un incremento excesivo de transferencias estatales incidiese negativamente en el déficit público y en la presión fiscal.

Por otro lado, también desconfiaban del impacto que tendría un incremento de las cotizaciones en la continuidad de la recuperación de la inversión privada y, por tanto, en los niveles de empleo¹¹². En el programa electoral del PSOE para 1986 se recogían de manera explícita estos constreñimientos económicos a una expansión incontrolada del gasto en pensiones, cuando al hablar de la mejora de la intensidad protectora o del desarrollo de las prestaciones se dice que estos avances se realizarán “dentro del marco de recursos disponibles que posee nuestra realidad económica”, “a medida que lo permitan los ingresos fiscales generales”, o “cuidando que el ritmo de este crecimiento sea compatible con la recuperación y el relanzamiento de la economía española”¹¹³.

Este mapa cognitivo determinó que el gobierno achacara a la actuación de los sindicatos un principio de irresponsabilidad. Irresponsabilidad en el terreno económico, porque la satisfacción de las demandas sindicales podía provocar el cambio de tendencia económica, e irresponsabilidad en el terreno social, debido al carácter corporativo de sus demandas. En su opinión, la opción sindical suponía beneficios a corto plazo para algunos sectores sociales, que podían suponer a medio plazo pérdidas para todos, por las consecuencias que un crecimiento descontrolado del gasto

¹¹² En la década de los ochenta las cotizaciones de trabajadores y empresarios también financiaban las pensiones asistenciales y los complementos por mínimos, por lo que mejoras en la cobertura e intensidad de las pensiones asistenciales y pensiones contributivas mínimas tendrían consecuencias sobre el monto de las cotizaciones.

¹¹³ PSOE (1986:67-68).

social tendría sobre la incipiente recuperación del crecimiento económico¹¹⁴. Los líderes socialistas no se oponían al contenido de las demandas sindicales en sí,¹¹⁵ sino a la urgencia con que los sindicatos planteaban su satisfacción, defendiendo la necesidad de perseverar en el control de los indicadores macroeconómicos a pesar del cambio del contexto económico¹¹⁶.

Consideraciones electorales también influyeron en la posición gubernamental. El cálculo sobre los costes íter temporales que tendrían políticas expansivas incontroladas seguía siendo el mismo que el que los líderes socialistas mantuvieron durante el período de ajuste. Eran conscientes de que la falta de respuesta a las demandas sindicales podría tener costes políticos a corto plazo. Sin embargo, estaban convencidos de que su aceptación provocaría a medio plazo costes mayores, tal y como había ocurrido en el caso de los laboristas ingleses en 1979, y mayores dificultades para recuperar el poder¹¹⁷. Al tratar la ruptura de las

¹¹⁴ Este crecimiento, junto a la ruptura de la moderación salarial, empujarían al alza la inflación, frente a la cual estaban más desprotegidos algunos de los sectores de población, entre ellos los pensionistas, cuyas rentas dependían del Presupuesto, y, por tanto, tenían una posición económica menos privilegiada. Por el contrario, los trabajadores mejor situados en el mercado laboral estaban más salvaguardados, debido a la existencia en los convenios colectivos de cláusulas de crecimiento de los salarios de acuerdo a la inflación pasada.

¹¹⁵ En los programas electorales del PSOE para las elecciones de 1982, 1986 y 1989, se recogían propuestas de reforma en política de pensiones que coincidían con las propuestas por UGT, como el compromiso de mejora de las pensiones mínimas y su equiparación con el SMI, o el establecimiento de un nivel no contributivo de pensiones.

¹¹⁶ En el programa electoral del PSOE para las elecciones de 1986 se dice que “hay que preservar los progresos realizados ... adoptando una actitud firme a favor del mantenimiento de los equilibrios económicos ... Se mantendrá el objetivo de reducir la inflación La política antiinflacionista exige una continua vigilancia Igualmente debe avanzarse en la reducción del peso del déficit público” (PSOE, 1986: 20).

¹¹⁷ Espina (1990) mantiene que las experiencias políticas de la socialdemocracia europea hicieron que el PSOE prefiriera, aún a costa de romper con la pauta de concertación social, y así con el sindicato socialista, mantener su proyecto político de crecimiento equilibrado y sostenido –para el cual el control de la inflación y del déficit público eran condiciones indispensables–, y no hacer

negociaciones con los sindicatos que se produjo con ocasión de la revalorización de las pensiones durante 1988 y 1989, el Ministro de Trabajo responsable de la aprobación de la Ley de pensiones no contributivas, reconocía:

“Yo entonces no tenía la responsabilidad del Ministerio, pero bueno, estaba al tanto de la cuestión (...) pues sencillamente, por dificultades financieras. Sencillamente. En nuestra actitud política respecto de esas cuestiones siempre hemos mirado con el rabillo del ojo las cuentas de la Seguridad Social; y aquello que era posible se hacía, y lo que no era posible, no se hacía. Y, en este caso, aquellas demandas del año 89 sencillamente, no se podían atender. No, porque volvían a comprometer el futuro de la Seguridad Social. Cosa que yo creo que debe de ser el criterio fundamental que debe tener cualquier responsable de ese sistema de protección. De modo que, si en algún momento determinado momento la balanza se inclina a favor de lo social, puede que entonces estemos en un sistema de inseguridad muy social, pero de inseguridad. Y a la inversa, demasiada seguridad financiera puede conducir a poca política social (...) Yo creo que eso exige un equilibrio entre las medidas que se toman pero tomándolas siempre con la vista puesta unos años hacia delante, no, para que se garantice la pervivencia del sistema (Que la satisfacción de las demandas sindicales a la larga podía tener costes sociales mayores) De eso siempre somos conscientes. Porque yo creo que nadie puede dejar de tener en su mente la idea de que todos los pasos adelante que se dan en materia de Seguridad Social son irreversibles. Son para siempre. Por lo tanto, comprometen al sistema en un horizonte de 20-25 años”¹¹⁸.

El desacuerdo sobre la política de protección social, y en concreto sobre la política de pensiones, se convirtió así en una de las razones principales de la desavenencia entre los socialistas y el sindicato UGT a finales de los años ochenta.

concesiones a los sindicatos en un contexto de expansión económica que pudieran poner en peligro la continuidad de esta recuperación.

¹¹⁸ Entrevista realizada a Luis Martínez Noval el día 31 de mayo de 2000.

5.3.2. La política de revalorizaciones y las resistencias sindicales

La denuncia fundamental que UGT realizaba en el campo de la protección social era que el gasto social permanecía estancado desde 1982, como consecuencia de la política de ajuste realizada por el gobierno (Instituto Sindical de Estudios, 1989)¹¹⁹. Esta política de contención del gasto social era aún más criticable en el contexto de la nueva situación económica, porque a pesar del importante crecimiento económico que se venía experimentando desde 1986, el esfuerzo en protección social no se había modificado¹²⁰. El estancamiento del gasto en pensiones era parte

¹¹⁹ Los sindicatos utilizaban la mala evolución de la participación del gasto social sobre el PIB para defender este argumento. En lo relativo al gasto de Seguridad Social en prestaciones económicas, en 1982 éste representaba un 8% del PIB, y hasta prácticamente 1990 la participación de este gasto sobre el PIB se mantuvo constante, experimentado una subida desde inicios de la década de los noventa: mientras que en 1990 representaba un 8%, en 1992 había pasado a ser del 9%, experimentado en dos años una subida de un punto porcentual, mientras que casi en una década había permanecido inamovible (Elaboración propia de acuerdo al Informe Económico - Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995, y a la Contabilidad Nacional de España, sucesivos años). Tal y como se ha comentado anteriormente, este indicador refleja que el gasto de Seguridad Social no creció todo lo que la capacidad económica del país fue permitiendo, y que el fuerte crecimiento de la economía en la segunda mitad de la década de los ochenta sin duda dificultó el aumento de la participación del gasto en Seguridad Social. Parece más dudoso que este indicador pueda ser utilizado para defender argumentos sobre la contención del gasto, puesto que en términos reales el gasto de la Seguridad Social creció. Entre 1983 y 1995 el gasto se elevó a una tasa media anual en términos reales del 5%. El crecimiento del gasto de la Seguridad Social durante ese período fue menor que durante el período de gobierno de UCD. Entre 1977 y 1982 la tasa de crecimiento medio anual del gasto en términos reales fue del 8% (Elaboración propia a partir del Informe Económico-Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995).

¹²⁰ Esta contradicción que percibió el sindicato socialista entre crecimiento económico y redistribución de la riqueza producida fue calificada por él como *paradoja de la tarta*, en la crítica que realizaron de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1988: "... pero, al mismo tiempo, se insistía en la necesidad de frenar el crecimiento del gasto público y del gasto social, única política posible -decían- que permitiría un mayor crecimiento para un mejor reparto

fundamental de las políticas de contención del gasto social¹²¹. Dada esta pauta de contención, y como consecuencia del crecimiento del número de pensionistas¹²², la denuncia fundamental del sindicato socialista era que la intensidad protectora que otorgaba el sistema de pensiones había disminuido.

El objetivo, según UGT, no era otro que transformar el sistema de pensiones en un sistema de pensiones básicas, a complementar por el sector privado (Instituto Sindical de Estudios, 1990)¹²³. Para

futuro. Tal paradoja, que podríamos denominar como la "paradoja de la tarta", nos dice que hay que crecer para luego repartir y alcanzado ese crecimiento no se puede repartir porque ponemos a este en peligro. En definitiva, en este esquema no cabe el reparto" (Instituto Sindical de Estudios, 1988:161-161).

¹²¹ La participación del gasto en pensiones sobre el PIB se mantuvo prácticamente constante entre 1983 y 1990, alrededor del 8%. Entre 1990 y 1992 pasó del 7% al 8% del PIB (Elaboración propia de acuerdo al Informe Económico – Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995, y Contabilidad Nacional, varios años). Tal y como ya se ha dicho, la evolución de la participación del gasto en pensiones sobre el PIB hasta 1990 indica que ese gasto no absorbió toda la capacidad de la que la economía española fue disponiendo. Es más discutible que esa evolución refleje la tendencia de crecimiento del gasto en pensiones, puesto que en términos reales ese gasto creció. Entre 1983 y 1986 a un ritmo medio anual del 2%, aumentando su tasa de crecimiento al 3% en el período 1987-1992 (Elaboración propia de acuerdo al Informe Económico-Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995). Más tarde se comentará cómo a partir de 1990 el esfuerzo del gasto en pensiones mejoró, reflejándose en ese punto porcentual de aumento en su participación en el PIB.

¹²² Entre 1983 y 1988 el número de pensiones del sistema de Seguridad Social creció un 16%, experimentando un mayor crecimiento las de viudedad, con una tasa de crecimiento del 22%, seguidas por las de invalidez (16%) y las de jubilación (14%) (Elaboración propia de acuerdo al Informe Económico – Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995).

¹²³ UGT había denunciado desde siempre la baja intensidad protectora del sistema de pensiones, reflejada en que en 1989 casi el 80% de las pensiones se encontraban por debajo del salario mínimo interprofesional. Véanse a este respecto los Informes anuales que el Instituto Sindical de Estudios publicó sobre la Evolución Social en España entre 1977 y 1987, y durante los años 1988 y 1989. La tendencia histórica de concentración de las pensiones en los niveles bajos había sido producto de la evolución divergente que habían mantenido cotizaciones y salarios reales, y de las políticas de revalorización que únicamente

el sindicato, las razones fundamentales de esa disminución de la intensidad protectora habían sido las siguientes. La primera, el endurecimiento de los requisitos de acceso a las pensiones contributivas, sin haber articulado un mecanismo asistencial, lo que había limitado el acceso a la protección¹²⁴. En segundo lugar, la reducción de la cuantía inicial de las pensiones a que había dado lugar la Ley de Pensiones de 1985¹²⁵. La tercera razón era el establecimiento de un tope máximo de pensión desde 1984 sin revalorizar¹²⁶. Y finalmente la cuarta, las políticas de revalorizaciones seguidas, que habían originado la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones de mayor cuantía.

Las propuestas que presentó UGT en las sucesivas rondas negociadoras para la revalorización de las pensiones pretendían, tanto la mejora de la capacidad de sustitución de las rentas de activo por parte de las pensiones contributivas, como el establecimiento de un nivel digno de pensiones¹²⁷. Sus reivindicaciones sobre la elevación del poder adquisitivo de todas

habían asegurado el poder adquisitivo de las pensiones mínimas.

¹²⁴ UGT venía denunciando que ante el endurecimiento de los requisitos de acceso que había planteado la reforma de 1985, y el aplazamiento de la anunciada Ley de Prestaciones no Contributivas, los requisitos de acceso a las pensiones asistenciales eran extremadamente duros, reforzando el efecto “expulsión” que había tenido la citada Ley.

¹²⁵ En páginas anteriores se ha ofrecido evidencia empírica de cómo esos efectos de expulsión y reducción de la cuantía inicial de las pensiones no se pueden sostener de forma tan tajante, sobre todo en lo que hace referencia al efecto expulsión. Como se comenta en ellas, la ampliación del período mínimo de cotización para acceder a una pensión de jubilación apenas incidió en la entrada de nuevos pensionistas en el Régimen General.

¹²⁶ Esta política de congelación había tenido tres efectos negativos para el sistema de pensiones. Primero, había conculcado el carácter contributivo del sistema. Segundo, había supuesto una menor recaudación porque desalentaba a cotizar por lo realmente percibido o por el tope máximo. Y tercero, estaba propiciando que esa menor pensión se complementara con un fondo privado de pensiones.

¹²⁷ Para conocer estas propuestas se han utilizado los estudios anuales ya citados del Instituto Sindical de Estudios, y documentos internos de UGT que en su momento serán citados.

las pensiones, incluyendo la revalorización anual y según la inflación prevista del tope máximo, estaban guiadas por una estrategia de mantenimiento de los ingresos de activo¹²⁸. Por su parte, las demandas sobre una política de revalorizaciones por tramos, sobre la equiparación de las pensiones mínimas con el Salario Mínimo Interprofesional, y sobre la mejora de la cobertura y de las cuantías de las pensiones asistenciales, tenían como objetivo mejorar la suficiencia de las pensiones que percibían jubilados con un peor historial de cotización¹²⁹. En definitiva, el sindicato no concebía la política de pensiones como un juego de suma cero, en el que ganancias en el nivel contributivo conducirían al estancamiento de las promesas electorales realizadas por el partido socialista sobre mejoras en el nivel asistencial, o viceversa. Los dirigentes ugetistas reclamaban que era posible realizar simultáneamente políticas de mantenimiento y de suficiencia en el ingreso.

La posición de UGT en el enfrentamiento con el gobierno socialista sobre las pensiones fue parte de la estrategia sindical global que adoptó en la segunda mitad de la década de los ochenta. Fueron razones políticas de consolidación y presencia organizativa las que definieron el contenido de las demandas sindicales. Para el sindicato socialista la política de pensiones fue parte de una estrategia global de política económica, alternativa a la que planteaba el gobierno, y con la que pretendía recuperar su

¹²⁸ Para ello el sindicato propuso siempre un porcentaje medio de revalorización superior a la previsión anual de inflación del Gobierno. Para la revalorización de 1988, los porcentajes ugetistas de revalorización oscilaron entre el 5% y el 8%, cuando la previsión de inflación era del 3%. En el caso de la negociación para la revalorización de 1989, UGT propuso un porcentaje medio de 5,75%, manteniéndose la previsión de inflación en el mismo porcentaje que para el año anterior.

¹²⁹ Las propuestas ugetistas sobre el nivel asistencial de pensiones hacían referencia a la equiparación en 1992 de la pensión asistencial al SMI (tal y como se había comprometido la Ley de Integración Social de los Minusválidos, aprobada en 1982), a la reducción de la edad para poder percibir la pensión de ancianidad, y a la eliminación del requisito de no tener derecho a alimentos por parte de familiares obligados.

autonomía en la formulación de las políticas económicas y sociales¹³⁰. Los líderes sindicales pensaron que sus propuestas sobre suficiencia de las pensiones contribuirían a reforzar su poder e influencia política en la medida en que defendían políticas que gozaban de una amplia aceptación social.

Por su parte, las reivindicaciones de UGT sobre la mejora de las pensiones sustitutivas de las rentas de activo tenían como objetivo proteger sus posibilidades electorales en un mercado sindical competitivo. Zambrana (1990) y Paramio (1992) han caracterizado a los sindicatos españoles como “sindicatos de representación”. Estos sindicatos se ven obligados a captar votos por dos motivos fundamentales. En primer lugar, para garantizar su propia supervivencia organizativa. Como tales sindicatos no pueden contar con la lealtad de sus afiliados (los sindicatos españoles tienen comparativamente muy bajos niveles de afiliación), han de ganarse su apoyo en un mercado electoral competitivo¹³¹. En segundo lugar, para conseguir sus recursos económicos, ya que las subvenciones que reciben por parte del Estado dependen de sus porcentajes de representación en las elecciones sindicales. Hay que tener en cuenta que políticas de mantenimiento de ingresos benefician fundamentalmente a trabajadores con carreras laborales estables, que son los que tienen mayores probabilidades de participar en las elecciones sindicales. Estos sectores de población defienden su derecho a una pauta de consumo diferido (en forma de pensión de jubilación), sustitutiva del ingreso que obtuvieron durante su vida activa¹³². Por tanto,

¹³⁰ Agradezco a José María Maravall su llamada de atención sobre este punto.

¹³¹ La afiliación sindical en España sólo comprende alrededor del 16% de los trabajadores (Boix, 1996:215).

¹³² Las transformaciones de la estructura productiva han dado lugar a la reducción de los sectores asalariados que tradicionalmente habían representado el tejido constitutivo de los sindicatos de clase, es decir, los obreros industriales de las grandes empresas. Estos sectores industriales tradicionales han sido sustituidos en este papel por otro conjunto de trabajadores estables que se corresponden fundamentalmente con los empleados públicos, y con profesionales

fueron razones electorales las que hicieron que UGT demandara, junto a la mejora de las pensiones mínimas y asistenciales, la salvaguarda del principio de mantenimiento de ingresos, y defendiera que las políticas de suficiencia no pusieran en peligro las pensiones que percibía el núcleo de trabajadores con una situación de trabajo estable.

¿Pueden entenderse estas demandas de mantenimiento de ingresos como una prueba del corporativismo de UGT?¹³³. Cameron (1984) y Lange y Garret (1985) han enfatizado cómo unos sindicatos que sólo organizan a aquella parte de los trabajadores con contratos estables pueden oponerse a políticas de moderación salarial y de control del gasto público, porque no internalizan los costes que políticas expansivas pueden tener sobre los niveles totales de empleo y de crecimiento económico. No defienden, por tanto, políticas que beneficien a aquellos sectores de trabajadores con una posición más irregular en el mercado de trabajo¹³⁴. Dos son los argumentos que considero importante tener en cuenta para valorar el corporativismo de la posición de UGT. Tal y como he puesto de manifiesto anteriormente, las características institucionales de UGT no parecieron ser el factor

asalariados de cualificación media – alta (Schmitter, 1991). La garantía del principio de mantenimiento de ingresos en la política de pensiones de jubilación es si cabe más primordial para estos trabajadores que para la clientela tradicional de los sindicatos, puesto que su nivel salarial es más alto, y, por tanto, sus posibilidades de consumo diferido (si sus pensiones guardan una relación proporcional con sus salarios), también.

¹³³ Espina (1990), Maravall (1997), y Paramio (1988) han defendido el carácter corporativo de las propuestas ugetistas.

¹³⁴ Quadagno (1988) ha defendido que la composición del movimiento obrero afecta a sus demandas sobre política de pensiones de jubilación. En la medida en que sean los trabajadores no cualificados la base del movimiento, sus demandas se orientarán hacia programas de corte universalista y de suficiencia en el ingreso, mientras que si esta base está constituida por trabajadores cualificados las demandas de los sindicatos perseguirán políticas de mantenimiento en el ingreso, y excluyentes respecto a otros sectores de trabajadores. La afiliación de los sindicatos españoles se centra precisamente en trabajadores manuales cualificados con contratos indefinidos en empresas medianas y grandes (Boix, 1996).

determinante de la estrategia sindical que adoptó en la segunda mitad de los ochenta. Sus reivindicaciones de crecimiento de los salarios y de expansión del gasto social vinieron originadas fundamentalmente por sus discrepancias con el gobierno sobre la política económica, y por el deseo de obtener bienes políticos. Además, el hecho de que entre sus propuestas sobre la política de pensiones tuvieran un lugar importante demandas de suficiencia (tal y como se ha puesto de manifiesto), cuestiona ese carácter corporativo¹³⁵.

El gobierno socialista admitió desde el principio de las negociaciones la práctica totalidad de las reivindicaciones de UGT, siendo año tras año el único escollo para el logro de un acuerdo las discrepancias sobre el porcentaje medio de revalorización a aplicar. En definitiva, lo que los dirigentes socialistas rechazaban era el ritmo de incremento del gasto, no los objetivos ni el diseño de la política de pensiones. Ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo con el sindicato socialista, el gobierno acordó la revalorización de las pensiones para 1989 con una asociación de la tercera edad, la Unión Democrática de Pensionistas (UDP)¹³⁶. El acuerdo alcanzado entre gobierno y UDP sobre revalorización de las pensiones significó un espaldarazo significativo a la convocatoria de huelga general realizada por UGT y CCOO.

La ruptura de las negociaciones entre el gobierno y el sindicato socialista se produjo por la mutua desconfianza de que ambos respetarían los acuerdos a los que llegasen. Wallerstein (1990) ha argumentado que una de las condiciones para el éxito

¹³⁵ Durante los años de gobierno socialista en los que la política económica fue acordada con los sindicatos, la actuación de éstos no se guió por intereses corporativos. Hay que recordar que en esa etapa los sindicatos aceptaron moderación salarial (que perjudicaba los intereses de su núcleo de apoyo fundamental, los trabajadores estables sujetos a negociación colectiva), a cambio de un crecimiento económico que beneficiaría al conjunto de trabajadores, y a otros sectores sociales como pensionistas o parados.

¹³⁶ Las propuestas sindicales, gubernamentales y el contenido del acuerdo con la UDP se reflejan en la tabla recogida más adelante, la tabla 5.4.

del neocorporativismo es la confianza mutua de los participantes en que los puntos de la negociación se cumplirán. UGT desconfiaba de la autonomía de la que disponía el gobierno socialista para diseñar su política económica y, por tanto, de su capacidad para asegurar compensaciones intertemporales a la moderación de sus demandas. Regini (1995) y Scharpf (1987, 1991) han destacado que los sindicatos carecen de incentivos para moderar sus demandas salariales cuando la autonomía doméstica de los gobiernos para decidir sus políticas fiscales y monetarias se ve restringida, y las condiciones económicas son determinadas en gran parte por factores exógenos.

La desconfianza sindical respecto al cumplimiento por parte del gobierno de los acuerdos ya había estimulado las denuncias que desde 1987 fue planteando el sindicato sobre el estancamiento del gasto en pensiones, y la disminución de la intensidad protectora de las pensiones. En opinión de los dirigentes sindicales, el gobierno había incumplido la promesa de intercambiar moderación salarial por mejora de la protección social que había realizado en las mesas de concertación de 1985 y 1986. El rechazo de UGT a la propuesta gubernamental de revalorización media para 1989 también constituyó una buena muestra de su desconfianza en la capacidad del gobierno para cumplir sus promesas¹³⁷. UGT mostró esa desconfianza respecto a la posición del gobierno desde el principio de las negociaciones, ya que en su plataforma reivindicativa planteaba la necesidad de negociar la revalorización para 1989 desde una previsión de inflación más realista, es decir, superior al 3% previsto por el gobierno. Cuando la incapacidad del gobierno para cumplir con su previsión de inflación se hizo patente, el sindicato rompió las negociaciones para la revalorización de las pensiones de 1989¹³⁸.

¹³⁷ Tal y como se pone de manifiesto en la tabla que se refleja al final de este apartado, UGT proponía un porcentaje medio de revalorización de 7,6, mientras que la propuesta del gobierno era del 5,45%, es decir, dos puntos porcentuales por debajo.

¹³⁸ En el verano de 1988, la inflación había aumentado hasta un 5,7%

El acuerdo de pensiones con la UDP también representó para los dirigentes sindicales el incumplimiento por parte del gobierno de las contrapartidas establecidas a su estrategia de moderación salarial. La actuación del gobierno mostró al sindicato que ni tan siquiera la relación con el partido le reportaba bienes organizativos¹³⁹. El acuerdo alteró la relación institucional de privilegio que había mantenido el sindicato en la formulación de la política económica y social del gobierno: “(el acuerdo representa) la ruptura del marco institucional de representatividad y participación sindical”¹⁴⁰. UGT percibió así que sólo mientras aceptó sacrificios salariales para garantizar la recuperación económica, el gobierno le otorgó una posición institucional privilegiada. Cuando llegó el momento de repartir los beneficios del crecimiento, el partido socialista alteró el balance de fuerzas y les expulsó de esa posición de privilegio.

Por su parte, los líderes socialistas tampoco confiaban en que UGT respetase las negociaciones. Pensaron que el sindicato nunca consideraría suficientes las concesiones del gobierno con el objetivo de alcanzar un acuerdo¹⁴¹. Por un lado, porque no tenían

respecto al objetivo previsto del 3%. Hay que tener en cuenta que lo positivo de la propuesta gubernamental de revalorización media para 1989 en cuanto a la mejora del poder adquisitivo de las pensiones era tal, si se cumplía el objetivo de inflación previsto para 1989.

¹³⁹ La moderación salarial que comportaron los acuerdos de concertación social desde el período de gobierno de UCD se vio compensada siempre por contrapartidas de apoyo institucional a los sindicatos, especialmente a UGT a partir de la llegada al gobierno del partido socialista. Tal y como Maravall pone de manifiesto, UGT y CCOO se beneficiaron de la Ley Orgánica de Libertad Sindical de 1985, recibieron un volumen de recursos públicos considerables, y fueron compensados por las expropiaciones franquistas (Maravall, 1997).

¹⁴⁰ Cita extraída de la Carta que la Comisión Ejecutiva de UGT remitió el 19 de septiembre de 1988 al Secretario de Acción Sindical informándole sobre la negociación de las pensiones para 1989:4.

¹⁴¹ José María Maravall comentó que a principios de 1989, ante las previsiones de gasto realizadas por José Borrell, Secretario de Estado de Hacienda, en relación con la negociación sobre las pensiones, Antón Saracibar, Secretario de Organización de UGT, manifestó su satisfacción con esas previsiones. Finalmente, los dirigentes sindicales acabaron reclamando más

ningún incentivo para moderar sus demandas convencidos como estaban de la escasa capacidad del gobierno para diseñar autónomamente sus políticas económicas. Mucho menos cuando el crecimiento se había recuperado, y el acuerdo con el gobierno podía costarles apoyos en un mercado electoral competitivo. Por otro lado, porque las reivindicaciones sindicales no estaban impulsadas por la voluntad de satisfacer demandas concretas de los trabajadores, sino por una estrategia de consolidación organizativa:

“Yo creo que el tema de la Seguridad Social y de pensiones figuraba más como un asunto importante por una decisión política de las direcciones sindicales, mucho más por eso que por una demanda de base. Yo creo que las centrales sindicales, tanto UGT como Comisiones, pensaron que un sindicato moderno no puede dedicarse a defender exclusivamente los intereses y las reivindicaciones del trabajador en activo. Sino que tiene que mirar un poco más allá y expresar un proyecto socio – político; que marque su autonomía respecto de la esfera política y que marque su lugar como agente social, (como) protagonista de la vida social”¹⁴².

El 14 de diciembre de 1988 tuvo lugar una huelga general del conjunto del movimiento sindical contra la política económica del gobierno, que tuvo un seguimiento muy elevado¹⁴³. Las reivindicaciones más inmediatas planteadas en la huelga, además de las reclamadas en el tema de las pensiones (que coincidían con las planteadas en la negociación de las pensiones para 1989), hacían referencia a las siguientes: la retirada de un Plan de Empleo Juvenil¹⁴⁴; la compensación de la desviación de la inflación durante 1988 de las rentas de los colectivos dependientes del

gasto.

¹⁴² Entrevista realizada por la autora a Joaquín Almunia Aman el día 20 de diciembre de 1999.

¹⁴³ Así fue reconocido por los propios dirigentes socialistas (Almunia, 2001).

¹⁴⁴ El Plan de Empleo Juvenil subvencionaba la contratación de jóvenes con estudios recién terminados, mediante contratos de corta duración y con el salario mínimo.

Presupuesto Público¹⁴⁵; la elevación del poder adquisitivo de los salarios; y finalmente, la ampliación de los casos con derecho a subsidio asistencial por desempleo. Todas ellas eran parte del “giro social” que demandaban los sindicatos al gobierno en su política económica, política que tan nefastas consecuencias sociales venía produciendo de acuerdo con las percepciones sindicales.

La presión sindical influyó en el ritmo de ejecución de la política de pensiones de jubilación. Tal y como iré analizando, las reformas adoptadas desde finales de la década de los ochenta se correspondieron en su contenido con las que el gobierno había ido presentando ante la opinión pública como objetivos de su política, y parte de las cuales la Administración socialista había propuesto a los sindicatos antes de la huelga general. Lo que supusieron en general estas reformas fue una aceleración del calendario de aplicación de las políticas socialistas. A partir de 1989 el gasto social inició una expansión que no se interrumpió ni cuando la coyuntura económica empeoró en 1992¹⁴⁶. Esta fase se inició con el Real - Decreto Ley de Medidas Adicionales de Carácter Social de marzo de 1989, y culminó con la aprobación en diciembre de 1990 de la Ley de Prestaciones no contributivas.

Los responsables gubernamentales pensaron que el crecimiento económico permitía expandir el gasto en pensiones, y constituía una oportunidad para ir acometiendo gradualmente mejoras¹⁴⁷. Esa política cumpliría las promesas de mejora de la

¹⁴⁵ De acuerdo con Paramio (1992) en diciembre de 1988 eran muy minoritarios entre los trabajadores con empleo los colectivos que no habían recuperado el poder adquisitivo anterior al comienzo del ajuste. Ello había sido así porque durante los años de concertación social los primeros habían salvaguardado su poder adquisitivo con cláusulas de revisión, cosa que no había ocurrido con los salarios de los funcionarios ni con el conjunto de rentas fijadas anualmente por la Ley de Presupuestos (Espina, 1990).

¹⁴⁶ Mientras que en 1985 los gastos corrientes de protección social representaban el 20% del PIB, en 1993 esta proporción era del 24% (Commission of the European Communities, 1995:60).

¹⁴⁷ Señalo lo de *gradualmente*, porque a pesar de estar en una fase económica expansiva, los socialistas siempre tuvieron en cuenta las posibilidades

cobertura y la suficiencia de las pensiones públicas que el PSOE venía planteando desde 1982, sin alterar los equilibrios macroeconómicos básicos:

“Yo creo que toda la reforma del sistema de protección social, la Seguridad Social es el más importante, debe de llevarse a cabo de modo sensato cuando se produce un proceso de expansión económica o, dicho en otros términos, cuando se está en la fase expansiva del ciclo económico. En el año 89 estábamos justamente en una situación de esa naturaleza, de manera que estábamos entonces con crecimientos del producto interior bruto del 6%, casi del 6% , y eso quiere decir que había posibilidades, después de unos años bastante complicados e intensos en destrucción de empleo y en crecimiento débil de la producción de la renta nacional, a esa altura del año 89 pues se produce, o se constata que hay por delante un período largo de crecimiento; y, eso es lo que da lugar a una revisión del sistema de protección social y, en particular, una revisión de la Seguridad Social”¹⁴⁸

Sin embargo, fue el escenario político que configuraron, primero la huelga general, y después las elecciones legislativas de 1989, el que influyó en las decisiones que los dirigentes socialistas adoptaron en pensiones de jubilación. Las políticas expansivas de gasto tuvieron lugar en un contexto económico que no había variado significativamente desde mediados de los ochenta.¹⁴⁹ Los líderes socialistas eran conscientes de que su apoyo electoral había disminuido desde su llegada al poder en 1982, y pensaban que tenían menos margen de maniobra para diseñar su política de

financieras de acometer reformas, de tal manera que éstas no tuvieran consecuencias incontroladas sobre la inflación y el déficit público. Tal y como se comentará posteriormente, el diseño de las pensiones no contributivas de jubilación también se vio afectado por estas consideraciones.

¹⁴⁸ Entrevista realizada por la autora a Luis Martínez Noval el día 31 de mayo de 2000.

¹⁴⁹ De hecho, la inflación era más alta de la que existía cuando comenzaron las negociaciones para la revalorización de las pensiones. Ésta había pasado del 5,8% en 1987 al 7% en 1989, tal y como se pone de manifiesto en la tabla 5.3.

manera autónoma, sin contar con el apoyo de los sindicatos¹⁵⁰. Mientras que en 1982 el PSOE obtuvo el 48% de los votos, este porcentaje descendió al 44% en 1986, y finalmente al 40% en 1989 (Maravall, 1997:113). Los dirigentes socialistas consideraron que la falta de confianza sindical en el gobierno debilitaría la credibilidad de sus políticas, y por lo tanto, tendría consecuencias políticas negativas. En general la opinión pública simpatizaba con los sindicatos¹⁵¹. No podían prescindir pues en ese contexto de la legitimación simbólica a sus políticas que el apoyo sindical significaba. Los socialistas decidieron entonces impulsar políticas que respondiesen a las demandas sindicales, y simultáneamente beneficiasen a aquellos sectores de población de rentas más bajas¹⁵².

La evolución del perfil social de los apoyos electorales contribuyó también a que los líderes socialistas fueran sensibles a la presión sindical. Feldman, Menés y García Pardo (1989) y González (1993) han demostrado que el voto de las clases medias se fue desinflando con el tiempo, mientras que la clase obrera siguió constituyendo uno de sus grupos de apoyo fundamentales¹⁵³. Los jubilados también mantuvieron su lealtad al

¹⁵⁰Maravall (1993) concluye que la experiencia del PSOE constituye un buen ejemplo de cómo la concertación social se hace más necesaria cuando los gobiernos son más vulnerables. Los acuerdos sobre pensiones alcanzados por gobierno y sindicatos a principios de 1990 reflejan ese cambio de posición del gobierno. Estos acuerdos también se vieron favorecidos por un cambio en los cálculos sindicales sobre las consecuencias de su presión, tal y como más tarde se argumentará.

¹⁵¹ En el momento de la ruptura entre gobierno y sindicatos, 59 de cada 100 ciudadanos pensaban que el gobierno debía hacer un esfuerzo mayor para alcanzar un acuerdo con los sindicatos. El 54% consideraba que el gobierno debía cambiar sus políticas para tener buenas relaciones con UGT (Maravall, 1997:175).

¹⁵² Felipe González admitió en el Parlamento la derrota del Gobierno. El que fuera entonces Ministro de Economía y Hacienda también admite el éxito de la huelga general, y señala a ésta como una de las causas de la fase de expansión del gasto en los años noventa (Solchaga, 1997). Almunia (2001) reconoce el efecto deslegitimador que tuvieron las críticas sindicales sobre el gobierno socialista.

¹⁵³ Aunque entre ellos existen algunas diferencias de operacionalización,

partido socialista. Tal y como se puso de manifiesto anteriormente, entre 1982 y 1986 la intención de voto al partido socialista entre los jubilados se mantuvo en el 65%. Ante este panorama los líderes socialistas optaron por no poner en peligro el apoyo del que disponían, aún a costa de no recuperar votos de sectores de clase media. Consideraron que una política de pensiones de jubilación de carácter redistributivo era parte fundamental de esa estrategia, por cuanto mejoraría el nivel de vida de los jubilados con pensiones más bajas, y el consumo diferido de aquellos trabajadores con una peor posición dentro del mercado laboral. Un gobierno de izquierdas es, por tanto, sensible a conflictos distributivos con los sindicatos. Estos conflictos le empujarán a mejorar sus políticas en un sentido redistributivo, ante el temor de perder el apoyo de su electorado. Son, por tanto, condiciones políticas las que en último momento influyen en las estrategias de reforma que un gobierno democrático adopta.

En la tabla 5.4 se resume el contenido de la propuesta que UGT llevó a la negociación para la revalorización de pensiones de 1989, las propuestas de la Administración, el contenido del acuerdo con la UDP, y las principales medidas aprobadas en marzo de 1989 en el Real Decreto-Ley de Medidas Adicionales de Carácter Social. En ella se pone de manifiesto cómo el enfrentamiento entre el sindicato ugetista y el gobierno no tenía que ver con discrepancias de fondo sobre la orientación de la política de pensiones, sino más bien con cuantías, y, por tanto, con ritmos de mejora. Comparando las propuestas iniciales del gobierno con el contenido del Real-Decreto por un lado, y las propuestas de UGT con las medidas adoptadas en él por otro lado, se evidencia cómo el conflicto sindical afectó fundamentalmente al ritmo de ejecución de la política de pensiones.

estos autores identifican por clase obrera fundamentalmente a trabajadores manuales de cualquier nivel de cualificación, y empleados no cualificados. En 1982, el conjunto de los trabajadores manuales y aquellos empleados en el sector servicios de menor cualificación, habían sido los sectores que en mayor medida habían proporcionado su apoyo al partido socialista (Boix, 1996:243-244).

Tal y como se puede ver en la tabla, las principales medidas del Real Decreto de marzo de 1989 se correspondieron con las reivindicaciones sindicales planteadas durante las negociaciones para la revalorización de las pensiones, y supusieron una mejora respecto a las medidas acordadas con la UDP. Este es el caso del plazo de equiparación de las pensiones mínimas al SMI, del porcentaje de revalorización establecido para las pensiones asistenciales, y de la reducción de la edad exigida para acceder a la pensión asistencial por ancianidad. Estas modificaciones ponen de manifiesto la intención gubernamental de mejorar las pensiones situadas en los escalones más bajos del sistema. Con relación al porcentaje medio de revalorización de las pensiones para 1989, hay que destacar que aunque no alcanzaba la propuesta ugetista, era superior al que fue negociado con la UDP, y también mejoraba la última propuesta gubernamental realizada a UGT¹⁵⁴.

¹⁵⁴ El Real Decreto estableció una compensación a quienes percibieran retribuciones o pensiones del Estado, y que hubieran perdido poder adquisitivo a causa de la desviación de la inflación prevista para 1988, quedando esta compensación consolidada para el ejercicio 1989 y siguientes. En el caso de los pensionistas de la Seguridad Social, esta compensación se materializó en una revalorización adicional a la establecida para 1989 en los Presupuestos Generales. Ésta fue equivalente a la diferencia existente entre el porcentaje de revalorización de las pensiones en 1988, y el correspondiente a la inflación de dicho ejercicio. Con esta medida el porcentaje de revalorización medio para 1989 quedó situado entre el 5,8% y el 6,3%. El Real Decreto también elevó el tope máximo de revalorización hasta 193.600 pesetas mensuales, satisfaciendo así una de las demandas fundamentales que los sindicatos habían venido planteando. Este tope permanecía congelado desde 1984, lo que significó que las pensiones superiores a 187.950 pesetas mensuales no se revalorizaron.

Tabla 5.4. Las posiciones de UGT y gobierno en la negociación sobre la revalorización de pensiones, 1989 (1)

| | Propuesta UGT | Propuesta Gobierno | Acuerdo UDP | Real Decreto-Ley de Medidas Adicionales de Carácter Social |
|--|--|---|---------------------------------------|--|
| Incremento pensiones mínimas (2) | 13,3 | - | - | 12,0 |
| Incremento pensiones asistenciales | 16,3 | 13,1 | 13,1 | 16,3 |
| Revalorización media | 7,6 | 5,4 | 5,3 | 6,0 |
| Incremento pensiones más altas (más de 90.000 pesetas) | 4,5 | - | - | - |
| Acceso pensiones asistenciales (3) | Rebaja edad de acceso de 68 a 66 años. | Rebaja edad de acceso de 68 a 67 años | Rebaja edad de acceso de 68 a 67 años | Rebaja la edad de acceso de 68 a 66 años |
| Nivel pensiones mínimas | Equiparación SMI en 1990 | Equiparación al salario base neto en 1991 (4) | Equiparación SMI en 1991 | Equiparación SMI en 1990 |

Fuente: Carta que la Comisión Ejecutiva de UGT remitió el 19 de septiembre de 1988 al Secretario de Acción Sindical informándole de la negociación sobre pensiones para 1989, y Remisión del Real Decreto-Ley de Medidas Adicionales de Carácter Social por parte del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno al Excmo. Sr. Presidente del Congreso de los Diputados (31 de marzo de 1989).

(1) Los datos relativos a incrementos de pensiones se dan en porcentajes. Los guiones que aparecen en la tabla significan que no se dispone de información, aunque por ello mismo, y dada las fuentes de las que se ha obtenido la información, no parece que en esos puntos existieran desacuerdos significativos entre gobierno y sindicato.

(2) Se refiere a las pensiones mínimas con cónyuge a cargo.

(3) La edad de entrada a las pensiones asistenciales había sido rebajada en 1988 de 69 a 68 años, demanda que había sido reclamada por UGT en sus propuestas de revalorización de pensiones.

(4) El salario base neto se corresponde con el SMI menos el 6% que pagan los trabajadores en activo a la Seguridad Social.

Ante los resultados de las elecciones de octubre de 1989 los dirigentes socialistas intentaron preservar los apoyos sociales de los que disponían. Consideraron que los resultados electorales no habían supuesto la pérdida de apoyo social que ellos temieron en sus cálculos iniciales. Aunque habían perdido apoyo electoral, el principal partido de la oposición (AP-PP) y, por tanto, alternativa de gobierno, no había sido el beneficiario de esos votos¹⁵⁵. Por su parte, el respaldo de los jubilados había descendido respecto a las elecciones de 1986, de un 62% a un 57%, pero estaba diez puntos porcentuales por encima del que prestaba al partido socialista el conjunto de la población (47%)¹⁵⁶. Los líderes socialistas confiaron en que nuevos acuerdos con los sindicatos en materia de políticas sociales redistributivas reportarían beneficios políticos al partido. No se equivocaron, como lo muestra la evolución del respaldo de los jubilados a la política de pensiones. Mientras que en junio de 1988, 24 de cada 100 jubilados consideraban muy buena o buena la política de pensiones seguida por el gobierno, en enero de 1990 esta proporción había aumentado al 30%¹⁵⁷.

El contexto político definido por las elecciones también animó a los sindicatos a seguir una estrategia de negociación. Los dos sindicatos mayoritarios concluyeron que la pérdida de apoyos electorales que había sufrido el PSOE en esas elecciones no había sido la esperada, y temieron que su estrategia de enfrentamiento y radicalismo reivindicativo les originara a ellos una pérdida de apoyo social. Hay que tener en cuenta que desde inicios de 1989 el

¹⁵⁵ AP-PP pasó de un porcentaje de votos del 26% en las elecciones de 1986 a un 25,6% en las de 1989. Fue fundamentalmente el PCE-IU quién absorbió los votos socialistas, pasando de un 5% de los votos en 1986 a un 9% en 1989 (Maravall, 1997:81). Sin embargo, hay que tener en cuenta que este partido no constituía ninguna alternativa de gobierno.

¹⁵⁶ Elaboración propia a partir de la pregunta de recuerdo de voto de las Encuestas postelectorales del CIS de 1986 y 1989. Los totales no incluyen los no sabe / no contesta.

¹⁵⁷ Datos extraídos de los Barómetros de junio de 1988 y de enero de 1990, realizados a una muestra de 2.487 y 2.923 personas de 18 y más años respectivamente.

gobierno venía manifestando públicamente su disposición a la negociación. Como muestra de ello había aprobado una serie de medidas en el ámbito de las pensiones y de la protección al desempleo, las contempladas en el Real - Decreto Ley de Medidas Adicionales de Carácter Social de marzo de 1989.

La atención preferente que recibió una política de pensiones de jubilación de carácter redistributivo se reflejó, tanto en la expansión del gasto, como en su contenido. La tasa de crecimiento medio anual del gasto real en pensiones de jubilación se elevó durante el período 1987-1992 a un 3%, en comparación con el aproximadamente 2% que alcanzó durante el período 1983-1986¹⁵⁸. La pensión media de jubilación creció en términos reales un 14%, por encima del 8% que se había elevado entre 1983 y 1986. La política de revalorizaciones redistribuyó la ganancia de poder adquisitivo a favor de las pensiones más bajas. La pensión mínima de jubilación con cónyuge a cargo creció en términos reales un 10% entre 1988 y 1993, pasando a representar del 94% del SMI al 103%. Por su parte, el poder adquisitivo por término medio de las pensiones creció un 1%, puesto que el porcentaje medio de revalorización en el período creció un 7% frente al 6% del IPC. El tope máximo de revalorización perdió poder adquisitivo, ya que se elevó un punto porcentual menos que el IPC (4,5%)¹⁵⁹.

Los responsables gubernamentales pensaron que también disponían de margen económico para reforzar su estrategia de mejorar el capital físico y humano, y el gasto en infraestructuras y educación se expandió más de lo que lo había hecho hasta entonces¹⁶⁰. A partir de la segunda mitad de los ochenta también

¹⁵⁸ Las tasas para el gasto total en pensiones pasaron de un 2% a un 3% (Elaboración propia de acuerdo al Informe Económico-Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995).

¹⁵⁹ Elaboración propia de acuerdo a las mismas fuentes utilizadas para construir la tabla 5.1.

¹⁶⁰ Solchaga (1997) reconoce que la expansión de las políticas sociales no produjo una desaceleración de la inversión pública en infraestructuras, y achaca precisamente a esta situación la aceleración del déficit público a partir de finales

creció significativamente el gasto sanitario, debido a la universalización de la sanidad, convencidos los líderes socialistas del potencial redistributivo que ésta tenía¹⁶¹:

*“¿Dónde se gastan trescientos mil millones? A mí, cuando me preguntaban ¿dónde se dirigen? A la sanidad pública. El dinero de los impuestos, a la sanidad pública. Eso es lo que iguala más a todos los españoles. Ahí sí que tiene un valor añadido para el Estado de bienestar; para mí tiene un valor añadido que, en una crisis cardiaca, vayan al mismo quirófano el dueño de la fábrica y el obrero. Tiene un valor añadido tremendo”*¹⁶²

Con el objetivo de controlar el déficit público, y a la vez permitir esa expansión de las políticas sociales, el gobierno elevó la presión fiscal. Entre 1986 y 1991 la presión fiscal aumentó cuatro puntos porcentuales sobre el PIB (Maravall y Przeworski, 1998:13). Esta política refleja cómo los socialistas prefirieron aumentar los recursos para financiar políticas redistributivas que beneficiaban a sus grupos de apoyo, que recuperar votos de las clases medias no subiendo los impuestos. El incremento de los ingresos fiscales también permitió destinar mayores transferencias al sistema de Seguridad Social: éstas pasaron de representar el 24% de los ingresos del sistema en 1986 al 31% en 1992¹⁶³. El crecimiento de las transferencias estatales fue una condición indispensable para la puesta en marcha de la reforma de la

de los ochenta. Mientras que entre 1986 y 1989 la inversión en formación de capital ganó 1 punto porcentual respecto al PIB, durante el período 1986-1991 se elevó en 2 puntos porcentuales (Boix, 1996:177). Por su parte, el gasto público en educación en relación con el PIB pasó del 4% en 1986 al 5% en 1991 (Fernández, 2001:162).

¹⁶¹ El gasto sanitario público por persona protegida aumentó en términos reales un 41% entre 1986 y 1990, mientras que entre 1983 y 1986 disminuyó un 15% (Barea, 1994:188).

¹⁶² Entrevista realizada a Alejandro Cercas Alonso el día 26 de abril de 2000.

¹⁶³ Elaboración propia a partir del Informe Económico-Financiero del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1995.

estructura financiera de la Seguridad Social (contemplada en la Ley de Presupuestos de 1989), y consecuentemente, de la creación de las pensiones no contributivas de jubilación.

La reforma de la estructura financiera de la Seguridad Social fue concebida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como un nuevo paso en la reforma gradual del sistema de pensiones. Esta reforma establecía que progresivamente las cotizaciones dejarían de financiar las prestaciones sanitarias y los complementos por mínimos, asumiendo el Presupuesto su coste. La transformación fundamental que en este sentido introdujo fue establecer las aportaciones presupuestarias con carácter finalista, no como un crédito indiferenciado. El Estado también financiaría el nivel no contributivo de protección (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990)¹⁶⁴. La financiación de ese gasto mediante transferencias no repercutiría en un crecimiento de las cotizaciones y, por lo tanto, no perjudicaría las condiciones para la inversión.

Esta expansión de las políticas sociales desde finales de la década de los ochenta no tuvo como contrapartida una pauta de moderación salarial, debido a la ruptura de la concertación social. El crecimiento del gasto por encima de la recaudación, y el incremento de los salarios reales, se tradujeron en una desaceleración de la economía¹⁶⁵. La tasa media anual de crecimiento del PIB descendió ininterrumpidamente desde el 5% de 1988 hasta una tasa negativa del 1% en 1993 (Maravall y Przeworski, 1998:7). Ante el crecimiento de los salarios y el gasto público, el gobierno recurrió a una estricta política monetaria, con

¹⁶⁴ El acercamiento progresivo de las bases de cotización a los salarios reales que continuó produciéndose en ese período también mejoró la capacidad financiera del sistema contributivo. Como muestra de ese acercamiento sirva que en 1991 la pensión neta de jubilación reemplazaba el 98% del salario medio neto de un trabajador en la industria manufacturera con una carrera de cotización completa, es decir, 35 años (Barrada, 1992:284).

¹⁶⁵ El déficit público pasó de un 3% en 1989 a un 5% en 1991. Por su parte, los salarios reales crecieron en términos reales durante todo el período (Commission of the European Communities, 1993:234 y 210).

buenos resultados para la inflación y catastróficos para el desempleo¹⁶⁶. Sin embargo, a pesar de los problemas económicos, el gobierno no renunció a expandir el gasto social, incluido el gasto en pensiones, y a poner en marcha políticas redistributivas. Concentraron así los recursos de los que disponían en políticas cruciales para su electorado. La puesta en marcha en 1991, cuando la economía ya daba muestras de recesión, de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, y el propio contenido de la reforma, reflejaron esa opción de los socialistas.

5.3.3. La reanudación del diálogo social: los acuerdos gobierno – sindicatos en materia de pensiones de jubilación

La valoración por parte de UGT del Real - Decreto Ley de Medidas Adicionales de Carácter Social fue que éstas significaban un avance por cuanto suponían la recuperación de la pérdida de poder adquisitivo para 1988. Los sindicatos estimaron que los avances logrados durante 1989 habían sido única y exclusivamente el fruto de la acción sindical. En este sentido, afirmaron que cuestiones como la compensación del poder adquisitivo o la elevación de las pensiones mínimas y asistenciales habían sido rechazadas por el gobierno hasta la celebración de la huelga general¹⁶⁷. La confianza de UGT en los resultados de la presión sindical le llevó a presentar en octubre de 1989, junto con

¹⁶⁶ Mientras la inflación se redujo del 7% de 1991 al 4% de 1993, el desempleo experimentó una subida impresionante en sólo dos años, del 16% al 23% (Maravall y Przeworski, 1998:14).

¹⁶⁷ Dos argumentos obligan a matizar esta percepción sindical. El primero de ellos es la existencia de estas medidas en los sucesivos programas electorales del PSOE. Desde 1982 los programas socialistas venían haciendo referencia a la ampliación de la cobertura de las pensiones asistenciales, el mantenimiento del poder adquisitivo del conjunto de las pensiones, o la mejora del nivel de suficiencia de éstas. El segundo argumento es la coincidencia entre posiciones gubernamentales y sindicales desde el punto de vista del carácter distributivo de la política de pensiones. Tal y como se ha puesto de manifiesto anteriormente, el desacuerdo se produjo fundamentalmente por el ritmo de las mejoras.

CCOO, la Propuesta Sindical Prioritaria. Ésta consistía en un conjunto de medidas en materia de empleo, protección social y redistribución de la riqueza. De hecho, en la presentación de esta Propuesta se afirmaba que el éxito de la huelga general, y los costes electorales que para el gobierno podía tener la movilización sindical, hacían posible profundizar en el giro social, y promover un cambio en la política económica del gobierno¹⁶⁸.

El punto de partida de la Propuesta Sindical Prioritaria eran los insuficientes avances que se habían producido desde diciembre de 1988 en el ámbito del empleo y de la protección social. En ella se recogían como objetivos fundamentales el incremento del gasto social - para reducir el diferencial con el resto de los países desarrollados -, y la extensión de la protección tanto contributiva como asistencial. Los sindicatos defendían el carácter no corporativo de sus propuestas, como así parece deducirse del contenido concreto de éstas. Además de la reivindicación fundamental de una ley de pensiones no contributivas, las demandas más importantes en el nivel contributivo eran las siguientes: la equiparación de las pensiones mínimas al SMI en 1990; el mantenimiento como mínimo del poder adquisitivo de todas las pensiones, estableciendo cláusulas de salvaguarda para las rentas dependientes del Presupuesto en caso de desviación de la inflación prevista; y finalmente, la protección de trabajadores con dificultades para cubrir los períodos de cotización exigidos de tal forma que sus pensiones no se vieran rebajadas a cuantías muy bajas. Estas reivindicaciones se plasmaron en los acuerdos sobre pensiones que alcanzó UGT con el gobierno a inicios de 1990.

¹⁶⁸ La valoración de las consecuencias que la huelga general tendría en el cambio de posición del gobierno fue muy positiva por parte de UGT. Esta percepción se resume en las siguientes palabras de Nicolás Redondo en enero de 1989 en unas Jornadas de Reflexión sobre el giro social que el sindicato organizó: "...no se puede arrinconar el 14 de diciembre. Porque es un hecho evidente que cualquier partido de izquierda medianamente coherente lo tiene que analizar en profundidad y sacar las conclusiones pertinentes" (Redondo, 1989:53).

A principios del año noventa el gobierno y los sindicatos retomaron el dialogo social, interrumpido desde la celebración de la huelga general de diciembre de 1988. Las negociaciones comenzaron a celebrarse en una única mesa, en las que se trataron simultáneamente distintos temas. Estos temas fueron los siguientes: la recuperación del poder adquisitivo de los salarios de los funcionarios y de las pensiones, así como la actualización anual de éstas; la mejora de la protección social, con especial referencia a la creación de unas pensiones no contributivas, y la mejora de la protección familiar, el salario social, y la cobertura de los trabajadores desempleados; la contratación laboral; y finalmente, la formación profesional.

En el ámbito de la política de pensiones, el primer acuerdo al que llegaron gobierno y sindicatos después de la huelga general se produjo el 18 de enero de 1990, y en él se modificó el Proyecto de Ley sobre Prestaciones no Contributivas que el gobierno había remitido al Parlamento en diciembre de 1989¹⁶⁹. El segundo acuerdo se produjo siete días después, el 25 de enero, sobre la política de revalorización de pensiones durante la legislatura (1990-1993). Las demandas sindicales planteadas en la negociación sobre la revalorización de las pensiones se correspondieron fundamentalmente con las recogidas en la Propuesta Sindical Prioritaria. Además, los sindicatos reclamaron la compensación de la pérdida de poder adquisitivo que habían sufrido las pensiones durante 1989, como consecuencia de la desviación que se había producido entre inflación prevista e inflación real¹⁷⁰. Por su parte, el gobierno llevó a la negociación los compromisos adquiridos en su Programa Electoral de 1989. Éstos se resumían fundamentalmente en la mejora de las cuantías de las pensiones mínimas (equiparando la pensión mínima familiar

¹⁶⁹ El contenido de este Acuerdo, y sus implicaciones para el diseño de las pensiones no contributivas de jubilación, se recogen en el apartado siguiente.

¹⁷⁰ La inflación alcanzó el 7% a finales de 1989, mientras que la revalorización media de las pensiones estuvo un punto por debajo, tal y como se refleja en la tabla 5.3.

al SMI en 1990), y en la generalización a todas las pensiones de la garantía de revalorización automática establecida en la Ley del 85¹⁷¹.

El acuerdo que se alcanzó satisfizo las demandas sindicales, y trascendió el cumplimiento de las promesas electorales hechas por el partido socialista, fundamentalmente en lo que hizo referencia a la garantía del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. Los principales puntos del acuerdo fueron los siguientes¹⁷²:

1. La revalorización decreciente de las pensiones según su cuantía. El porcentaje superior de revalorización previsto para 1990 fue para las pensiones mínimas de jubilación e invalidez para mayores de 65 años con cónyuge a cargo (el 10,5%). De esta forma se cumplió el objetivo de su equiparación al SMI para ese año. El resto de las pensiones mínimas también se revalorizaron en ese mismo porcentaje (para mantener la pauta de proporcionalidad), descendiendo éste a medida que aumentaba la cuantía de las pensiones.

2. El compromiso de equiparar, en la revalorización para 1992, la pensión mínima de viudedad a la correspondiente pensión mínima de jubilación e invalidez sin cónyuge a cargo (tanto en lo que hacía referencia a las pensiones del sistema de Seguridad Social como a las pensiones del SOVI).

3. Y finalmente, la garantía del poder adquisitivo de todas las pensiones, mediante su revalorización anual de acuerdo con el incremento experimentado por el IPC del año anterior (período noviembre sobre noviembre). Este punto constituyó una de las concesiones fundamentales a los sindicatos, ya que en el Programa Electoral del 89 no se había contemplado la transformación del mecanismo de revalorización establecido desde 1985, sino tan sólo

¹⁷¹ En esta Ley se introdujo la garantía de revalorización de acuerdo a la inflación prevista sólo para las pensiones reconocidas con posterioridad a 1985.

¹⁷² Carta remitida por la Comisión Ejecutiva de UGT el 26 de enero de 1990 al Secretario de Acción Sindical informándole del Acuerdo de 25 de enero de 1990 entre Gobierno, UGT, y CCOO sobre Empleados Públicos y Pensiones.

su generalización a las pensiones causadas con anterioridad a esa fecha.

Estas medidas mejoraron la suficiencia de las pensiones de jubilación. La pauta de revalorización decreciente según cuantía de la pensión, y la elevación de la cuantía de las pensiones mínimas, tuvieron como objetivo aproximar a un nivel digno de vida las pensiones de aquellos jubilados situados en las posiciones más bajas del sistema. Las bajas cuantías de sus pensiones estaban en relación con las escasas cotizaciones que habían realizado durante su vida activa. Por su parte, la sustitución de la revalorización automática de las pensiones de acuerdo a la inflación prevista por una política de revalorización de acuerdo al IPC real del año anterior, significó la garantía del mantenimiento del poder adquisitivo para todas las pensiones¹⁷³. Si en términos formales esta garantía da cumplimiento al objetivo de sustitución de rentas de activo (y, por tanto, al principio de mantenimiento de ingresos), conviene tener en cuenta que la pérdida de poder adquisitivo de sus rentas perjudica más a aquellas personas jubiladas con un nivel de ingresos más bajos. Así, puede considerarse que, aunque la garantía del poder adquisitivo de la pensión no favorece directamente el principio de suficiencia en el ingreso, sí lo hace indirectamente al salvaguardar en mayor medida el nivel de renta de aquellos jubilados con pensiones más bajas. La creación de unas pensiones no contributivas de jubilación constituyó otro de los avances importantes que el gobierno socialista imprimió al principio de suficiencia en el ingreso dentro del sistema de pensiones.

¹⁷³ Hay que tener en cuenta que la Ley del 85 no contemplaba ningún mecanismo corrector de la desviación que se produjera entre inflación prevista a comienzos del año (de acuerdo a la cual se fijaban los porcentajes de revalorización), e inflación real al final de éste.

5.4. La creación de las pensiones no contributivas de jubilación

5.4.1. El tiempo de la reforma

El desarrollo de un nivel no contributivo de protección entró en la agenda política desde el inicio de la transición a la democracia. Se recogió en la Constitución como mandato, y las fuerzas sindicales y partidos de izquierda los incluyeron entre sus demandas, tal y como se describió en el capítulo cuarto. En el momento en que el gobierno lanzó la reforma de pensiones de 1985, UGT ya planteó la necesidad de no aplazar más un nivel no contributivo de pensiones. El sindicato ugetista consideró entonces que los mecanismos asistenciales existentes no eran suficientes para amortiguar el efecto expulsión que la reforma generaría¹⁷⁴. La insuficiencia de estas prestaciones asistenciales estaba originada, tanto por la dureza de los requisitos de acceso, especialmente en lo que hacía referencia a las pensiones FONAS, como por sus bajas cuantías¹⁷⁵. Por ello, durante los últimos años ochenta el sindicato centró sus demandas en la reducción de la edad de acceso a las pensiones asistenciales, y en la elevación de sus cuantías, reivindicaciones aceptadas por el gobierno en su política de pensiones¹⁷⁶. Paralelamente, nunca dejó de denunciar

¹⁷⁴ Las prestaciones asistenciales existentes hasta la implantación de las pensiones no contributivas fueron las pensiones de vejez e invalidez del Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS), establecidas en 1960, y con un carácter discrecional bastante acusado, y el subsidio de garantía de ingresos mínimos establecido en la Ley de Integración Social del Minusválido de 1982.

¹⁷⁵ En 1987 los requisitos de acceso a las pensiones de vejez del FONAS eran los siguientes: tener 69 años (cuando la edad de acceso a las pensiones contributivas era de 65 años); no tener familiares obligados a dar alimentos; y no superar un determinado límite de rentas, para cuyo establecimiento se computaban los ingresos de todos los miembros de la unidad familiar. Aparte de su carácter discrecional, estos requisitos restringían el acceso a estas pensiones.

¹⁷⁶ La edad de acceso para las pensiones asistenciales de vejez se redujo de los 69 años en 1987 a los 66 en 1989, y su cuantía pasó de 5.000 pesetas al mes en el año 1982 a 21.000 pesetas en 1990.

el retraso en el establecimiento de una Ley de Pensiones no Contributivas, y la exigencia de su creación se convirtió en uno de los puntos fundamentales de la Propuesta Sindical Prioritaria.

UGT y gobierno coincidieron en el diseño de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. Desde el primer momento el sindicato pensó que estas pensiones tenían que estar condicionadas a un estado de necesidad, y no debían constituir un derecho universal para todos los ciudadanos españoles en situación de jubilación e invalidez. La estrategia sindical competitiva que adoptó UGT a partir de mediados de los ochenta también influyó en su posición frente a la reforma del nivel no contributivo de pensiones. Los dirigentes sindicales temieron que la creación de unas pensiones no contributivas detrajera recursos públicos de la financiación del sistema contributivo (Instituto Sindical de Estudios, 1990).

Los responsables sindicales denunciaban que las transferencias estatales al sistema de Seguridad Social no habían crecido lo suficiente, y que, por tanto, las cotizaciones de los trabajadores seguían financiando prestaciones de carácter universal, como el gasto sanitario o los complementos por mínimos. En la medida en que el sindicato no confiaba en que las transferencias estatales fueran a crecer a un mayor ritmo, la creación de un nivel no contributivo de protección, financiado con cargo a los Presupuestos, implicaría el mantenimiento de esas “cargas indebidas” para el nivel contributivo. La percepción sindical fue que esta situación dificultaría aún más la sustitución de cotizaciones por transferencias en la financiación de las prestaciones de carácter universal, y limitaría los recursos para mejorar la protección otorgada por el nivel contributivo. Los líderes sindicales reclamaban para evitar esa situación el aumento de las transferencias estatales.

En cuanto al diseño concreto de estas pensiones no contributivas, UGT propuso, de acuerdo con su carácter residual, el establecimiento de un límite de recursos para percibir la pensión, medido en relación con los recursos individuales y no con los de la unidad económica de convivencia. Además, demandó que

su cuantía se estableciera en el 60% del SMI, y por debajo de las pensiones mínimas contributivas¹⁷⁷. El sindicato compartía con el gobierno la percepción de que si las cuantías de las prestaciones no contributivas se equiparaban a las mínimas del nivel contributivo, se desincentivaría la cotización, y ello empeoraría el equilibrio financiero del nivel contributivo.

Por su parte, el establecimiento de unas pensiones no contributivas de jubilación estuvo siempre presente en todos los programas electorales del partido socialista, reflejando el papel que políticas de carácter redistributivo jugaban dentro del proyecto político socialista. En el Programa Electoral de 1982 se hablaba de "extender progresivamente los beneficios de la Seguridad Social a todos los ciudadanos ... creando progresivamente un sistema de pensiones mínimo para todos los españoles en razón a la vejez e invalidez, y a la carencia de otras fuentes de ingresos" (PSOE, 1982:23 y 30). En cuanto al diseño, el partido socialista defendió siempre que estas pensiones no tuvieran un carácter universal, sino que su percepción estuviera vinculada a un estado de necesidad, y que por lo tanto su objetivo fundamental fuera remediar situaciones de pobreza. Así pues, concibió desde un primer momento que el derecho a ellas viniera condicionado por el requisito de carencia de rentas.

El momento temporal del establecimiento de las pensiones no contributivas de jubilación plantea algunos interrogantes interesantes. ¿Por qué se retrasó hasta inicios de la década de los noventa su creación, cuando las demandas de extensión de la protección social a sectores que no hubieran contribuido venían sucediéndose desde la llegada al gobierno del partido socialista? ¿Cuáles fueron las razones que determinaron que éste no cumpliera hasta entonces un compromiso electoral que había adquirido diez años antes? Planteando la cuestión en otro sentido, ¿por qué motivos los líderes socialistas decidieron la oportunidad de la reforma en ese momento?

¹⁷⁷ Una de las demandas fundamentales de UGT siempre fue la equiparación de las pensiones mínimas de jubilación e invalidez al SMI.

Para situar en el tiempo la creación de las pensiones no contributivas hay que tener en cuenta las condiciones económicas que afrontó el gobierno socialista tras su llegada al poder, sus opciones y preferencias en cuanto a la política económica y social a desarrollar, y los cálculos que los dirigentes socialistas fueron estableciendo sobre los costes políticos que comparativamente tendrían cursos de acción alternativos. Cuando el partido socialista asumió las tareas de gobierno consideró que el camino necesario para superar la crisis implicaba la contención del déficit público, y la moderación de los costes laborales. Esas políticas recuperarían las condiciones favorables a la inversión privada, y estimularían el crecimiento económico.

El cumplimiento de este objetivo impuso limitaciones financieras a la expansión del gasto de la Seguridad Social y, por tanto, determinó prioridades de actuación en un contexto de recursos escasos. Los responsables políticos pensaron que un crecimiento incontrolado de las cotizaciones tendría un impacto negativo sobre los costes laborales. Además, los objetivos fijados de déficit público limitaron a su vez el crecimiento de las transferencias estatales al sistema de Seguridad Social, imponiendo un delicado equilibrio entre políticas, y limitaciones presupuestarias para el establecimiento de unas pensiones no contributivas financiadas con cargo a los Presupuestos. La reforma de las pensiones contributivas de 1985 persiguió así controlar el gasto en pensiones; la partida presupuestaria más importante dentro de la Seguridad Social.

Por un lado, los líderes políticos entendieron que había que dirigir recursos públicos a políticas de formación de capital fijo y humano, por el impacto positivo que éstas tendrían en la recuperación del crecimiento. Además, el gobierno se planteó en materia de protección social cuestiones previas a la extensión de las pensiones de jubilación hacia personas que no hubieran contribuido al sistema de Seguridad Social. Así lo ponía de manifiesto el Portavoz del Grupo Socialista, Alejandro Cercas, durante el debate para dictaminar el Proyecto de Ley de Prestaciones no Contributivas, citando la universalización de la

sanidad, o la creación de prestaciones no contributivas de desempleo¹⁷⁸. Consideraciones electorales determinaron esa opción.

Desde el inicio de su mandato los líderes socialistas percibieron que las demandas sociales en el campo de la protección social eran mucho más amplias en el terreno de la sanidad o en la educación que con relación al desarrollo de pensiones no contributivas. A estas demandas se sumó la consideración del gobierno de que la mejora de las prestaciones por desempleo le reportaría apoyos, ya que serviría para amortiguar los costes sociales de la crisis económica¹⁷⁹. Maravall y Fraile (1998) han demostrado que las políticas de bienestar en el ámbito del desempleo ayudaron al partido socialista a mantener su respaldo electoral. Los dirigentes socialistas confiaron también en que la ampliación de la protección al desempleo disminuiría las resistencias a la política económica del gobierno. Los socialistas optaron por poner en marcha políticas redistributivas en el sistema de pensiones existente, antes que por desarrollar un nivel no contributivo, también por consideraciones electorales:

“...Era necesario, pero no había una exigencia prioritaria por parte del electorado. El electorado nos pedía cosas más generales...Nos pedía consolidar la democracia por encima de cualquier otra indicación material; nos pedía educación; nos pedía extender la sanidad, más probablemente que las pensiones contributivas; nos pedía, por supuesto, Europa; desarrollo autonómico ordenado, y que se mantuviese en unos cauces bajo control digamos, el desarrollo del modelo autonómico. Y nos pedía, pues, mayor justicia social. Ahora, no recuerdo yo que hubiese ningún elemento en virtud del cual la petición de las pensiones no contributivas fuese claramente explicitada. Era más bien una construcción nuestra, es decir, de nuestro modelo de Seguridad Social desde los años 70. En

¹⁷⁸ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Política Social y Empleo, Año 1990, Núm. 41:1905.

¹⁷⁹ La proporción del gasto en desempleo respecto al PIB se elevó del 3% en 1980 al 5% en 1993 (Commission of the European Communities, 1995:74).

cambio, sí, la subida de las pensiones mínimas. De los pensionistas que ya cobran pensión la subida de las pensiones mínimas era, evidentemente, una reivindicación. Y, siempre ha habido, aparte de los pensionistas, nuestros votantes más fieles, que nos han pedido revalorizaciones inversamente proporcionales”¹⁸⁰.

Herencias del pasado reforzaron la opción de los socialistas por mejorar las pensiones más bajas. Debido a la escasa intensidad protectora del sistema público de pensiones, y la cobertura que éste había alcanzado cuando el partido socialista inició su mandato, los líderes políticos pensaron que políticas como la mejora de las pensiones mínimas, el mantenimiento del poder adquisitivo para las pensiones más bajas, o la elevación de la cuantía de las pensiones asistenciales, les reportarían mayores beneficios políticos. Por un lado, el sector social que se iba a beneficiar de las pensiones no contributivas no constituía un colectivo muy relevante desde el punto de vista electoral¹⁸¹. Por el contrario, los beneficiarios de una política redistributiva en el sistema de pensiones constituían el principal apoyo electoral del partido socialista. Jubilados y trabajadores de rentas bajas verían mejorado su nivel de consumo, presente para los primeros y futuro para los segundos, como consecuencia de ella. Además, había que hacer frente a partidas de gasto dentro del sistema contributivo que representaban derechos adquiridos previamente por los jubilados, y que en ningún modo podían reducirse.

Los dirigentes políticos también consideraron que la realización simultánea de mejoras en las pensiones ya existentes, y la universalización del derecho a una pensión, erosionarían la base fiscal para realizar las políticas de carácter redistributivo que su electorado demandaba. Pensaron que la financiación de esas políticas, cuando las circunstancias económicas imponían serias

¹⁸⁰ Entrevista mantenida con Joaquín Almunia Aman el día 20 de diciembre de 1999.

¹⁸¹ En el Programa Electoral de 1989 el partido socialista identificó a las mujeres de edad avanzada y sin recursos económicos como las principales beneficiarias de las pensiones no contributivas (PSOE, 1989).

limitaciones al aumento de los ingresos, pondría en peligro las condiciones necesarias para la recuperación del crecimiento. De esta forma, la política gubernamental de contención del crecimiento de las cotizaciones, y de control del déficit público, impuso restricciones al establecimiento de unas pensiones no contributivas. Los socialistas pensaron que la creación de unas pensiones no contributivas supondría contar con menos recursos para mejorar las pensiones de aquellos jubilados de rentas más bajas¹⁸². Dado que el gobierno tampoco quería financiar estas mejoras exclusivamente mediante cotizaciones, el trasvase de transferencias estatales entre unas partidas y otras que la estrategia de control del déficit imponía, hubiera implicado limitaciones financieras importantes a esas políticas redistributivas¹⁸³.

La opción del gobierno porque las prestaciones de carácter redistributivo dentro del sistema de pensiones fueran financiadas con cargo al Presupuesto retrasó también el desarrollo de las pensiones no contributivas. Los dirigentes socialistas pensaron que la reordenación de la estructura financiera de la Seguridad Social moderaría el crecimiento de las cotizaciones. Esta reordenación implicaba la sustitución progresiva de cotizaciones por transferencias estatales en la financiación de las prestaciones de carácter no contributivo. Sin embargo, el crecimiento de las

¹⁸² El Ministro de Trabajo, Luis Martínez Noval, puso de manifiesto en el debate parlamentario sobre una interpelación del Partido Nacionalista Vasco para incrementar la cobertura de la Seguridad Social, que no se podía anteponer la creación de unas pensiones no contributivas a la mejora de las pensiones, de cuantía baja, de personas que habían contribuido al sistema de Seguridad Social durante toda su vida activa (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 1990, Núm. 41:1902).

¹⁸³ Hay que recordar que cuando el partido socialista llegó al poder las cotizaciones de trabajadores y empresarios financiaban prestaciones de carácter no contributivo dentro del sistema de pensiones, como los complementos por mínimos. Por ello la mejora de estas prestaciones implicaba un crecimiento de las cotizaciones, si el crecimiento del gasto no era financiado mediante mayores transferencias estatales. De hecho, ya se ha puesto de manifiesto cómo el peso de las transferencias estatales creció de manera espectacular e ininterrumpida desde 1982 hasta el final del mandato socialista.

transferencias estatales estaba limitado por los objetivos de contención de la inflación y del déficit público que el gobierno se fijó para salir de la crisis¹⁸⁴. La opción por financiar el nivel no contributivo del sistema de protección social con cargo al Presupuesto también se vio impulsada por consideraciones sobre el impacto redistributivo de modos alternativos de financiación. Los dirigentes políticos pensaron que la financiación a través de impuestos tendría resultados redistributivos:

“...En este caso, además, en el que se protegía a personas que no habían cotizado, pues la redistribución es evidente no. El Gobierno recogía con una mano los recursos y los entregaba con la otra. Bien es verdad que los cogía de unos colectivos determinados y los entregaba a otras personas. Además, ahí, lo importante que daba medida un poco de la filosofía del Gobierno respecto de esas vertientes de protección, es que no se financiaban con cuotas, sino que se financiaban con los gastos generales de la Hacienda Pública Española. Lo cual también tenía una justificación. (...) Hay cuestiones del sistema de protección social que se podrían calificar con el objetivo de la solidaridad que no pueden ser financiadas a costa exclusivamente de un grupo social (...) si las pensiones no contributivas se hubieran financiado con cuotas, eso hubiera significado, sencillamente, que la solidaridad con esas personas lo hubieran soportado exclusivamente los trabajadores. Mientras que, si se financia con impuestos generales, pues entonces eso significa que son todos los españoles los que ejercen la solidaridad con las personas más necesitadas”¹⁸⁵.

¹⁸⁴ De hecho esa modificación no se contempló hasta los Presupuestos para el año 1989. Luis García de Blas y Adolfo Jiménez confirmaron en sus entrevistas que anteriormente se intentó ya acometer esa modificación de la estructura financiera de la Seguridad Social. Luis García de Blas incluso habló de una propuesta por parte del Ministerio de Trabajo para aumentar los recursos fiscales a través de la subida del IVA, desechada finalmente por sus efectos inflacionarios.

¹⁸⁵ Entrevista realizada por la autora a Luis Martínez Noval el día 31 de mayo de 2000.

La oportunidad del establecimiento de unas pensiones no contributivas vino dada fundamentalmente por las circunstancias políticas en las que los socialistas tuvieron que desarrollar su labor de gobierno a partir de finales de los ochenta, comentadas ya en el apartado anterior¹⁸⁶. El papel que jugaron las consideraciones económicas no parece ser importante. Aunque el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social comenzó a trabajar en el Proyecto de Ley de Prestaciones no Contributivas en 1988, cuando entendió que disponía de un mayor margen de maniobra tras un crecimiento económico continuo desde 1986, su aprobación no se produjo hasta finales de 1990. En ese momento dirigentes gubernamentales habían expresado ya sus dudas sobre la continuidad de las buenas perspectivas económicas. Además, no puede sostenerse que no fue hasta entonces cuando el gobierno decidió que se daban las condiciones necesarias para destinar recursos a la financiación de las pensiones no contributivas, cuando ya habían transcurrido varios años de crecimiento.

Los conflictos distributivos con los sindicatos empujaron al gobierno socialista a mantener el apoyo de aquellos grupos sociales que habían sido leales con el partido desde 1982, temeroso de que su respaldo electoral se viera afectado. Esta estrategia política impulsó la creación de unas pensiones no contributivas, puesto que éstas se dirigían a los trabajadores con una situación más desfavorable en el mercado laboral. Tal y como había ocurrido con las reformas emprendidas tras el éxito de la

¹⁸⁶ En los estudios preparatorios de la Ley su creación se achacó fundamentalmente a la necesidad de cubrir vacíos de protección cuantitativamente cada vez más relevantes, originados por procesos de carácter estructural, como la transformación del mercado de trabajo y el envejecimiento de la población. En este nuevo contexto, los sistemas contributivos de pensiones no constituían un mecanismo suficiente para asegurar una renta tras la jubilación, en la medida en que cada vez un mayor número de trabajadores se veía afectado por el desempleo o por una participación laboral inestable. Sin dejar de considerar que indudablemente esta situación hacía políticamente rentable establecer unos mecanismos no contributivos de pensiones, cabe argumentar que en el caso español ésta se venía produciendo desde inicios de la década de los ochenta, sin que entonces generara en los dirigentes socialistas esta inquietud.

huelga general, la presión sindical influyó básicamente en el calendario de creación de las pensiones no contributivas¹⁸⁷. También afectó al ritmo con el que estas pensiones fueron implantadas, puesto que, como se reflejará posteriormente, negociaciones con los sindicatos aumentaron la cobertura y la cuantía de las pensiones no contributivas respecto a lo establecido en el Proyecto de Ley. Estas negociaciones no supusieron, sin embargo, ninguna modificación sustancial en el diseño del nivel no contributivo, es decir, en el contenido redistributivo de la política socialista.

Hay que tener en cuenta también que el retraso de la reforma en las pensiones no contributivas empezaba a generar para los socialistas costes políticos. Por un lado, las demandas sociales de extensión y universalización de las pensiones eran cada vez más urgentes. En el marco de los estudios preparatorios de la Ley, el gobierno realizó una encuesta en 1987 para conocer la opinión pública sobre el establecimiento de unas pensiones no contributivas. Los resultados confirmaron el apoyo social que generaría esta reforma, ya que un 91% de los españoles pensaban que los ancianos e inválidos sin recursos deberían tener derecho a una pensión¹⁸⁸. Además, los encuestados se mostraban en su mayoría de acuerdo con que era muy urgente dar pensiones a los ancianos e inválidos que no tuvieran ninguna, por encima de la mejora de la asistencia sanitaria o del aumento de las pensiones a quienes ya eran pensionistas¹⁸⁹. De hecho, en la Exposición de

¹⁸⁷ Conviene recordar en este sentido que el establecimiento de unas pensiones no contributivas fue una de las propuestas más importantes en materia de protección social en todos los programas electorales del partido socialista. El gobierno se comprometió también a la creación de un nivel no contributivo de protección en la reforma de pensiones de 1985.

¹⁸⁸ Los resultados de esta Encuesta se recogen en el número 46 de la Revista Española de Investigaciones Sociológicas (1989). La encuesta fue realizada por el CIS a 11.139 personas de 18 y más años durante la primera quincena de octubre de 1987. Los datos de la Encuesta que a lo largo del texto se recogen han sido extraídos de las preguntas 21, 22 y 24.

¹⁸⁹ Hay que tener en cuenta que durante la década de los ochenta ya se habían dado importantes mejoras en ambos terrenos, y que este objetivo fue

Motivos del Proyecto de Ley, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social apuntó como uno de los factores relevantes para el lanzamiento de la reforma, la necesidad de satisfacer las demandas sociales que existían en ese terreno¹⁹⁰.

A estos costes políticos que en términos generales podía traerle al gobierno el retraso por más tiempo de una Ley de pensiones no contributivas, se le sumaban los costes específicos de políticas anteriores, impuestas por la evolución económico - financiera de la Seguridad Social contributiva¹⁹¹. Los dirigentes socialistas pensaron que su creación amortiguaría el impacto negativo que un empleo más inestable y precario tenía para las rentas que la población trabajadora percibiría tras su jubilación. El nivel no contributivo de jubilación les ofrecía como compensación un salario diferido no relacionado con su trayectoria laboral. Serviría así para reconstituir lazos con una parte muy importante de su electorado. Además, consideraron que las pensiones no contributivas de jubilación beneficiarían a otro de sus grupos de apoyo fundamentales, las amas de casa:

“De manera que este pilar también estaba, en alguna medida, justificado por el hecho de que se hubiera ampliado en el año 1985 el período de carencia para tener derecho a pensión contributiva a 15 años. Cuando tomamos esas medidas fuimos conscientes de que ahí se estaba dificultando en alguna medida las posibilidades de

priorizado con relación a la creación de unas pensiones no contributivas.

¹⁹⁰ Las recomendaciones de los organismos internacionales sobre la extensión del ámbito de la Seguridad Social, y la realidad protectora que en este terreno se daba ya en los países de nuestro entorno, influyeron también en la decisión de establecer unas pensiones no contributivas, tal y como se recoge en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley. Los textos del Proyecto de Ley de Prestaciones no Contributivas y la Memoria que le acompaña, que han sido consultados para la elaboración de este apartado son los remitidos por el Consejo de Ministros en su reunión del 15 de diciembre de 1989 a las Cortes Generales.

¹⁹¹ Hay que tener en cuenta que en 1991 estaba cerca la fecha (el año 1995) en la cual se exigiría, para generar derecho a una pensión contributiva de jubilación, el período completo de cotización de 15 años que la Ley del 85 impuso.

acceso futuro a pensión contributiva de un colectivo importante de españoles. De manera que las pensiones no contributivas yo creo que estaban justificadas y estaban apoyadas por un conjunto de razones una de las cuáles no era la universalización de la pensión, sino el tratar de proteger a aquellos ciudadanos que no habían podido tener la oportunidad de esas razones y de beneficiarse del sistema contributivo (...) Sobre todo, porque iba siendo evidente también otra realidad bastante lacerante. ¿Dónde se producía por género la absoluta desprotección en nuestro país? Pues en el ámbito de la mujer. En la medida en que las mujeres en España no habían accedido al mercado de trabajo no había cotizado y, como consecuencia de todo ello, pues no tenían protección social”¹⁹².

Los socialistas tuvieron un considerable éxito al diseñar sus políticas de pensiones de jubilación de acuerdo con los intereses de sus grupos de apoyo fundamentales. Mientras que en 1985 22 de cada 100 jubilados consideraban como buena o muy buena la política de pensiones seguida por el gobierno, en enero de 1990 esta proporción había aumentado al 30%¹⁹³. De acuerdo con estos datos cabe suponer que el respaldo a la política de pensiones influyó en la fortuna electoral del partido socialista. Si se estudia la evolución del voto de los jubilados, se confirma que su respaldo al gobierno descendió, pero fue siempre mayor que el otorgado a cualquier partido de la oposición. Mientras que en las elecciones de 1982 los socialistas consiguieron el voto del 61% de los jubilados y pensionistas, en 1993 esta proporción descendió al 57%. Incluso cuando el partido perdió las elecciones en 1996, una mayoría de los jubilados continuaron votándole: 50%, frente al 35% que apoyó al PP¹⁹⁴.

¹⁹² Entrevista realizada a Luis Martínez Noval el día 31 de mayo de 2000.

¹⁹³ Datos extraídos de los Barómetros de opinión realizados por el CIS en mayo de 1985 y enero de 1990 respectivamente.

¹⁹⁴ Datos extraídos de las Encuestas postelectorales de 1982, 1993 y 1996 realizadas por el CIS. Los totales no incluyen los no sabe / no contesta. Los trabajadores industriales también mantuvieron su lealtad al partido socialista: en 1996 46 de cada 100 le apoyaron, frente a los 28 que votaron al PP.

5.4.2. El contenido de la reforma

El diseño de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez respondió a la opción del gobierno socialista por el principio de redistribución en lugar del principio de universalización¹⁹⁵. Es decir, estas pensiones fueron creadas para otorgar un nivel mínimo de vida a aquellos jubilados que se encontraban en una situación de necesidad. La opción socialista por una estrategia redistributiva se manifestó fundamentalmente en la existencia del requisito de carencia de rentas suficientes para tener derecho a ellas, tal y como se refleja en el siguiente apartado. El hecho de que estas pensiones no fueran concebidas para remediar situaciones de pobreza entre otros colectivos, como los jóvenes desempleados o las familias monoparentales, pone también de manifiesto en mi opinión la preocupación de los socialistas por concentrar el gasto social en la población con menores recursos¹⁹⁶. En este sentido, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social amplió la concepción de “estado de necesidad” a aquellas situaciones en las que la persona no pudiera servirse de un salario para superar la pobreza que le afectaba, puesto que por

¹⁹⁵ Sólo en una ocasión en todos los documentos consultados al respecto, el Ministerio de Trabajo reconoce explícitamente que no son prestaciones universales (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991:176). En mi opinión, los socialistas equiparaban el término universalización al de extensión o cierre del sistema de pensiones.

¹⁹⁶ Este carácter de las pensiones no contributivas fue unánimemente discutido por todos los grupos parlamentarios y los sindicatos. La denuncia fundamental que realizaron es que el gobierno debería haber implantado, en lugar de estas pensiones, una renta mínima universal que atendiera a todos los ciudadanos en situación de necesidad. Las críticas específicas que en este sentido realizaron fueron las siguientes: primera, el derecho a la cobertura frente a estados de necesidad quedaba condicionado en función de la causa que producía el estado de necesidad; segunda, sólo significaban el cumplimiento parcial del mandato constitucional (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, año 1990, núm. 41). La valoración final de los agentes políticos y sindicales fue que con el establecimiento de estas pensiones no se había producido el cierre del círculo protector, y, por tanto, la universalización completa del sistema de Seguridad Social.

ningún medio podía participar en el mercado del trabajo. Aunque el propio Ministerio reconoció que quedaban colectivos en situación de necesidad por cubrir, consideró como urgente y prioritaria la protección de las personas de edad e incapacitadas en situación de necesidad, frente a otros colectivos que podían hacer frente a esa situación a través de su participación laboral¹⁹⁷. La opción gubernamental de intervención en este sentido la constituyó el fortalecimiento de políticas activas de empleo.

El diseño que tuvieron las pensiones no contributivas de jubilación respondió a la opción socialista de combinar políticas económicas eficaces y políticas sociales redistributivas para salvaguardar el respaldo de su electorado. La Administración socialista estaba convencida de los excesivos costes económicos que tendría el establecimiento de unas pensiones universales de jubilación. El gobierno entendió que, aún cuando el margen de maniobra se hubiera ampliado, seguían existiendo limitaciones presupuestarias importantes:

“La Ley no fue muy costosa (el Ministerio de Trabajo) demuestra, efectivamente, que con doscientos y pico mil millones de pesetas – creo recordar- podemos abordar por primera vez en la historia de España dar pensiones a quienes no han contribuido. Es decir, que le demostramos al gobierno que se puede hacer, con poco dinero, un programa muy potente y que de coherencia al conjunto del sistema. Se descubre que con una ley rigurosa, con una ley bien hecha, con una ley cuidadosa, se pueden multiplicar la intervención social y la efectividad del gasto público de una manera exponencial. No fue, por tanto, una ley de ricos, fue una ley de pobres. De un Estado pobre y de una Seguridad Social muy pobre. La Ley es muy modesta en sus compromisos financieros de futuro y, luego se ha demostrado

¹⁹⁷ En los Estudios Preparatorios para la Ley se recoge cómo los propios organismos internacionales recomiendan el establecimiento de un ingreso mínimo por etapas, y cómo la cobertura de las personas de edad e incapacitadas constituye el primer paso en este proceso secuencial en la atención de los estados de necesidad (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991). Así pues, el elemento de difusión de ideas fue también un elemento importante en el diseño de las pensiones no contributivas.

que todos los estudios fueron espléndidos. Se dedica muy poco dinero. Se dedica mucho dinero en términos absolutos pero, relativamente, es la décima parte de lo que gasta el sistema de Seguridad Social”¹⁹⁸

En un contexto de limitaciones presupuestarias, el gobierno entendió que había que dirigir la protección a quien más lo necesitara, redistribuyendo la protección posible, y mejorando así las pensiones de jubilación de la población situado en las posiciones más bajas de renta. Solo con esta estrategia era posible que el gasto social no pusiera en peligro el crecimiento económico, erosionando así las posibilidades de financiación de políticas redistributivas¹⁹⁹. Hay que tener en cuenta en este sentido que el partido socialista siempre rechazó un modelo asistencial de pensiones de jubilación, en el que el Estado sólo garantizara prestaciones mínimas, y el sector privado complementara la protección. La preocupación pues por la evolución de la base financiera del sistema de pensiones hay que inscribirla en las orientaciones ideológicas de los líderes socialistas:

“Nosotros, ya en la Ley de Pensiones del 85, ya hubo, en el Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, ya se hizo un modelo de pensiones digamos más en la línea de laboratorio, de que todos los españoles tuviesen derecho a una pensión de vejez, más que de

¹⁹⁸ Entrevista realizada a Alejandro Cercas Alonso el día 26 de abril de 2000.

¹⁹⁹ La preocupación gubernamental de que la mejora del sistema de pensiones no se consiguiera a costa de poner en peligro el nivel de protección ya existente, se reflejó también en el establecimiento de la cuantía de la pensión. En este ámbito los dirigentes socialistas defendieron que, a pesar de su escaso nivel, las pensiones no contributivas habían de estar por debajo de la cuantía de las pensiones contributivas mínimas. Si no sucediera así, se estaría desincentivando la cotización al nivel contributivo de prestaciones, y, por tanto, poniendo en peligro el nivel de protección ya alcanzado. Este punto fue confirmado en la entrevista que mantuve con Luis Martínez Noval, Ministro de Trabajo y Seguridad Social cuando se aprobó la Ley de Prestaciones no Contributivas en 1990.

jubilación, de carácter universal ...Y pensábamos en un 60% de las rentas de activo. Pero, eso significaba una arquitectura nueva, entonces, eso significaba efectivamente ese primer nivel de carácter universal en el que entraban, claro, todas las mujeres sin distinción de clase social, y como tal no había manera posible de financiarlo (...). No era financiable de ninguna de las maneras (...) Esa Ley significaba dedicar una cantidad de recursos que superaba incluso lo que históricamente se venían dedicando a la Seguridad Social. Simplemente por el placer estético de tener un modelo, digamos, impecablemente socialdemócrata (...) Eso se desechó, se desechó por absolutamente no financiable. Y los recursos de los que dispusimos...los concentramos en la lucha contra la pobreza”²⁰⁰.

El diseño de las pensiones no contributivas de jubilación constituye de esta forma la demostración de que los socialistas optaron por utilizar los recursos en un sentido redistributivo, como también habían hecho durante su primera legislatura. Los dirigentes políticos intercambiaron así universalismo por redistribución. Consideraron que la estrategia redistributiva no sólo constituía el camino económicamente deseable, sino también la opción socialmente justa. Por tanto, en el diseño de las pensiones no contributivas de jubilación influyeron consideraciones ideológicas.

También influyó la estrategia partidista de retener el apoyo de aquellos grupos sociales que constituían la parte fundamental de su electorado, jubilados y trabajadores de rentas bajas, y amas de casa, como se ha manifestado anteriormente. La influencia de estas consideraciones electorales hizo que el diseño de la reforma coincidiera con las demandas sociales que existían al respecto. Éstas tenían un fuerte carácter redistributivo: un 54% de la población española pensaba que estas pensiones no contributivas de jubilación e invalidez sólo deberían darse a aquellas personas que lo necesitaran²⁰¹.

²⁰⁰ Entrevista realizada a Alejandro Cercas Alonso el día 26 de abril de 2000.

²⁰¹ Datos extraídos de la Encuesta realizada por el CIS en octubre de 1987 a

El aprendizaje de las consecuencias económicas y sociales que programas universales de rentas habían tenido en países de nuestro entorno, reforzó la opción gubernamental por una estrategia redistributiva. Esta consideración fue puesta de manifiesto por el Portavoz del Grupo socialista en el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley: “toda la teoría, toda la reflexión que hay en toda la izquierda europea y en todos los que quieren tratar de salvar el Estado de bienestar viene condicionada en el sentido de que están muy preocupados por los análisis y las evaluaciones cualitativas de los modelos de protección social, porque se está demostrando hasta la saciedad que con estos modelos de protección social, cuando se evalúan en sus consecuencias sociales, se llega a la triste conclusión de que a veces son las clases medias y altas las que se benefician. Y es una tendencia en todos los países y en todos los partidos con responsabilidad..., de ir eliminando estos fenómenos perversos en las transferencias negativas de renta, para salvar el sistema de protección social”²⁰²

5.4.3. La Ley de Prestaciones no Contributivas de 1990

El 15 de diciembre de 1989 el gobierno remitió al Parlamento el Proyecto de Ley por el que se establecían en la Seguridad Social Prestaciones no Contributivas. La exigencia de cumplimiento del mandato constitucional se convirtió en el principal argumento gubernamental para la ampliación de la protección en el ámbito de las pensiones. Tal y como se estableció en la Exposición de Motivos, esta Ley significaba la extensión del derecho a las pensiones de jubilación e invalidez, y a las prestaciones económicas por hijos a cargo, a todos los ciudadanos, aún cuando

petición del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para preparar el Proyecto de Ley de Prestaciones no Contributivas.

²⁰² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 1990, Núm. 101:3027).

no hubieran cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo. Por ello, satisfacía el mandato constitucional reflejado en el artículo 41, según el cual el Estado había de mantener un régimen público de Seguridad Social que otorgase la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante estados de necesidad. Paralelamente, la aprobación de esta Ley supuso la culminación de la reforma del sistema de pensiones que el partido socialista se propuso al llegar al poder, y el cumplimiento de las propuestas electorales de lo que los socialistas consideraban universalización del sistema de Seguridad Social.

El objetivo fundamental que persiguió el gobierno con la creación de las pensiones no contributivas no fue la garantía de los derechos de ciudadanía, sino la lucha contra la pobreza. Este objetivo fue puesto de manifiesto en varias ocasiones a lo largo de la tramitación del Proyecto de Ley, y quedó reflejado en la propia Memoria del Proyecto: “Todas éstas son las referencias en las que cabe enmarcar el presente proyecto legal, cuyo objetivo inicial es el de constituir, en el ámbito del propio sistema de la Seguridad Social y junto al tradicional mecanismo contributivo, otro de naturaleza no contributiva que garantice, con independencia de la propia prestación o no de una determinada actividad profesional, *la cobertura de los estados de necesidad* de los ciudadanos españoles”²⁰³. Por ello, la función que se le otorgó a estas pensiones fue una función de compensación. Con su creación el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social pretendió asegurar un nivel mínimo de vida a aquellas personas que por su incapacidad para participar en el mercado de trabajo (por razones de edad o invalidez), y por su exclusión del nivel contributivo de pensiones, se encontraban situados en las posiciones más bajas de la escala de rentas. Esta finalidad se hizo especialmente patente en el establecimiento de los requisitos de acceso a las pensiones no

²⁰³ Proyecto de Ley de Prestaciones no Contributivas remitido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en diciembre de 1989 a las Cortes Generales:2).

contributivas de jubilación e invalidez, y en la fijación de su cuantía.

Las características más importantes de las nuevas pensiones contributivas de jubilación e invalidez, tal y como fueron diseñadas en el Proyecto de Ley, eran las siguientes²⁰⁴:

Su acceso, y, por tanto, el derecho a la prestación, quedaba condicionado a la insuficiencia de recursos²⁰⁵. El límite de recursos procedentes de rentas o ingresos de cualquier tipo de pensión que se utilizaba como criterio de constatación del estado de necesidad coincidía con el de la cuantía anual de la pensión no contributiva establecida en los correspondientes Presupuestos Generales. Si el beneficiario convivía con otras personas, para el establecimiento de este límite se consideraban todos los ingresos de la unidad de convivencia, elevando el límite anual de ingresos en un 70% por cada uno de los demás integrantes de la unidad económica²⁰⁶. Cuando la convivencia dentro de la misma unidad económica se produjera entre el solicitante y sus descendientes en primer grado, el límite de acumulación de recursos se fijaba en el doble de la cuantía que resultaba de aplicar la regla general de acumulación de recursos²⁰⁷. Así pues, tanto la circunstancia de que

²⁰⁴ Para un análisis detallado de las características de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, conviene consultar los trabajos de García y García (1991), Jorrín (1992), y Panizo (1991).

²⁰⁵ El segundo requisito general de acceso que se estableció fue el de la residencia en territorio nacional, que se fijaba en diez años entre la edad de dieciséis años y la edad de acceso a la pensión, de los cuales cinco debían ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión. Además, en el caso de la jubilación, se establecía como requisito específico la edad de 65 años; en el caso de la invalidez estos requisitos eran tener una edad entre 18 y 65 años, y un grado de minusvalía superior al 65%.

²⁰⁶ Por unidad económica el Proyecto de Ley entendía todos los casos de convivencia de un beneficiario con otras personas, fuesen o no beneficiarias.

²⁰⁷ En este caso el límite de rentas se ampliaba con el objetivo de favorecer la integración de las personas beneficiarias de estas pensiones en sus núcleos familiares, tal y como se puso de manifiesto en la Memoria del Proyecto de Ley (Proyecto de Ley de Prestaciones no Contributivas remitido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en diciembre de 1989 a las Cortes Generales:3)

el derecho a una pensión no contributiva quedara condicionado a la insuficiencia de recursos, como la consideración para la comprobación de ésta de todos los ingresos de la unidad de convivencia, estuvieron relacionadas con el propósito fundamental de estas pensiones, la lucha contra la pobreza. Este propósito también subyacía en la fijación de sus cuantías, así como en la pauta de financiación que se las otorgó.

La cuantía de estas pensiones era uniforme, quedando establecida en el Proyecto de Ley en 23.340 pesetas al mes para 1991 (14 pagas)²⁰⁸. En caso de concurrencia en una misma unidad económica de más de un beneficiario, el importe correspondiente a cada perceptor añadido era del 70% de la cuantía establecida con carácter uniforme, dividiéndose luego el importe global en partes iguales²⁰⁹. El carácter uniforme de sus cuantías vino explicado porque el Ministerio de Trabajo y Seguridad pretendió que éstas se configuraran como garantía de ingresos mínimos, por debajo de los cuales no debería quedar ninguna persona en situación de vejez o invalidez. Este mismo propósito explica el segundo rasgo fundamental de la cuantía de estas pensiones: su carácter *diferencial*. Si a pesar de no superar el límite de ingresos fijados, el beneficiario tenía otros ingresos, esta cuantía se veía reducida en un importe igual al de las rentas o ingresos anuales de que

²⁰⁸ Durante el trámite parlamentario de la Ley, el propio gobierno reconoció la escasa cuantía de estas prestaciones. En los acuerdos con los sindicatos, que elevaron las cuantías como más tarde se comenta, se reflejó esta percepción y la voluntad de mejorarlas por parte del gobierno. La cuantía de las pensiones no contributivas pasó de 26.000 pesetas al mes en 1991 a 35.580 pesetas en 1996, experimentado un crecimiento en términos reales del 9% (Elaboración propia de acuerdo al Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales de 1997). Por su parte, el gasto en pensiones no contributivas creció en términos reales entre 1992 y 1995 un 171% (Elaboración propia de acuerdo a los datos proporcionados por Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1996:263).

²⁰⁹ Tal y como se estableció en la Memoria del Proyecto de Ley, para la fijación del importe de la pensión en estos casos se tuvieron en cuenta los criterios más comúnmente fijados en el ámbito europeo sobre el porcentaje de aumento de la renta necesaria por cada conviviente adicional.

dispusiera el beneficiario. Sin embargo, en ningún caso la cuantía de la pensión podía ser inferior al 25% del importe establecido.

Su *financiación* se establecía a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo a su naturaleza. Además, estas pensiones constituían derechos subjetivos perfectos, y su percepción otorgaba el derecho a la asistencia sanitaria y a los servicios sociales²¹⁰.

Este Proyecto de Ley fue modificado por el acuerdo al que el gobierno llegó con los sindicatos UGT y CCOO el 18 de enero de 1990²¹¹. Los puntos contenidos en este acuerdo aumentaron la cobertura y la cuantía de estas pensiones no contributivas, introduciendo un principio de revalorización más estricto que el contemplado en el Proyecto de Ley²¹². Este principio aseguró como mínimo el mantenimiento de su poder adquisitivo. De esta forma, el proceso de negociación con los sindicatos implicó la mejora de los niveles de suficiencia de las pensiones no

²¹⁰ La Ley de pensiones no contributivas supuso la supresión de los subsidios derivados de la LISMI, así como de las pensiones de vejez e invalidez asistenciales, respetándose los derechos adquiridos.

²¹¹ El trámite parlamentario apenas modificó el contenido del Proyecto de Ley de Prestaciones no Contributivas. Las enmiendas que se incorporaron al texto definitivo fueron fundamentalmente las planteadas por el Grupo Socialista en relación con los acuerdos alcanzados con los sindicatos, así como la que modificó la definición de unidad económica contenida en el Proyecto. Según ésta, la consideración de unidad económica se restringió a las situaciones de convivencia de un beneficiario con otras personas, unidas con aquel por matrimonio o por lazos de parentesco o consanguinidad hasta el segundo grado. Además, en el texto definitivo, y para el caso de las pensiones no contributivas de jubilación, se redujeron de cinco a dos los años de residencia que debían ser inmediatamente anteriores a la solicitud de la prestación. Finalmente, se aprobó una enmienda del Grupo Popular, según la cual también habría de tenerse en cuenta para la ampliación de los límites de renta exigidos la existencia dentro de la misma unidad económica, no sólo de descendientes en primer grado, sino también de ascendentes en ese mismo grado.

²¹² Dado que el umbral de ingresos necesario para acceder a la pensión no contributiva se fijó en su cuantía anual, la elevación de ésta suavizó el límite de rentas exigido. Por tanto, originó que personas que antes no tenían derecho a una pensión no contributiva porque superaban ese límite de rentas, accedieran entonces a ella.

contributivas, en la medida en que suavizó los requisitos de acceso y elevó las cuantías de unas pensiones para cuya percepción no se consideraba el historial laboral de la persona. El acuerdo no implicó ningún cambio en los objetivos y el contenido distributivo de la reforma. Las modificaciones fundamentales que supuso el acuerdo alcanzado con los sindicatos se reflejan en la tabla 5.5.

La creación de las pensiones no contributivas cerró las reformas que los socialistas realizaron en el sistema de protección social, tras haber acometido la universalización de la sanidad, y la creación de un nivel asistencial de prestaciones por desempleo. Como resultado de sus políticas, el gasto social se aproximó al de los países de nuestro entorno. Mientras que en 1980 la diferencia entre la media de la Unión Europea y España en cuanto a la proporción de gasto social respecto al PIB era de 6 puntos porcentuales (24% frente a 18%), en 1993, apenas una década después, esta diferencia se había reducido a 4 puntos (28% frente a 24%)²¹³. Las políticas de bienestar de los gobiernos socialistas también produjeron buenos resultados redistributivos. Entre los programas más redistributivos estuvieron las pensiones²¹⁴.

²¹³ Commission of the European Communities, 1995:60.

²¹⁴ Además de las referencias ya citadas a lo largo del capítulo sobre redistribución en el sistema de pensiones conviene añadir en este sentido las de Ayala, Martínez y Ruiz-Huerta (1995), Bandrés (1993), Blanco (1999), Gimeno (1993, 1995), y Martín-Guzmán, Bellido y Jano (1995).

Tabla 5.5. Contenidos del acuerdo entre gobierno y sindicatos sobre pensiones no contributivas, 1990

| | Proyecto de Ley | Acuerdo enero 1990 |
|--|--------------------------------|------------------------------|
| Límite de recursos para acceder a la pensión | 326.760 pesetas (1) | 364.000 pesetas |
| Límite de recursos para acceder a la pensión conviviendo con descendientes de primer grado | 2 veces la cuantía general (2) | 2,5 veces la cuantía general |
| Cuantía mensual de la pensión | 23.340 pesetas | 26.000 pesetas (3) |
| Política de revalorizaciones | Revalorización anual | Revalorización anual (4) |

Fuente: Carta que la Comisión Ejecutiva de UGT remitió el 19 de enero de 1990 al Secretario de Acción Sindical informándole sobre el Acuerdo de 18 de enero de 1990 entre Gobierno, UGT y CCOO sobre Pensiones no contributivas y Protección Familiar, y Memoria del Proyecto de Ley de Prestaciones no contributivas.

1. Las cuantías que se reflejan se corresponden con el importe anual de la pensión no contributiva (se multiplica la cuantía mensual por catorce pagas). Ese era el umbral de ingresos establecido para una persona que vivía sola. Hay que recordar que si el beneficiario convivía con otras personas, ese límite anual se elevaba en un 70% por cada uno de los integrantes de la unidad familiar.

2. El umbral general de ingresos se correspondía con la cuantía anual de la pensión no contributiva establecida en los correspondientes Presupuestos Generales, aumentándose en un 70% por cada integrante de la unidad de convivencia.

3. En el Acuerdo se estableció que en enero de 1992 el importe de la pensión no contributiva alcanzara al menos las 30.000 pesetas al mes.

4. El porcentaje de revalorización sería el mismo que el de las pensiones contributivas.

5.5. Conclusiones

La elección de un marco macroeconómico estable, acompañado de políticas de oferta, como instrumentos para incrementar la competitividad de la economía, constituyeron la respuesta del gobierno socialista a las malas condiciones económicas que afrontaron cuando llegaron al poder. Sin embargo, el contenido de las reformas económicas necesarias dejaba un estrecho margen para la satisfacción de las aspiraciones redistributivas de su electorado, porque imponía limitaciones a la expansión del gasto social. Los socialistas utilizaron la política de pensiones de jubilación para mantener su identidad socialdemócrata, y de esa forma, resguardar sus intereses partidistas de las restricciones que las circunstancias económicas imponían. Impulsaron así reformas que combinaron eficiencia económica y redistribución de la riqueza en su política de pensiones. Por ello, el contenido de la reforma de 1985 fue una reordenación redistributiva del gasto. Los líderes socialistas entendieron que el capital político del que disponía entonces el partido les permitía afrontar con garantías electorales una reforma de pensiones que controlase el gasto.

La reforma pretendió simultáneamente contener el gasto en pensiones, elemento necesario para la viabilidad de la política económica, liberando recursos para mejorar las pensiones situadas en las posiciones más bajas del sistema. Para ello, el diseño de la reforma se dirigió a atajar situaciones privilegiadas de adquisición de una pensión de jubilación por parte de personas con una renta por encima de la media, reconduciendo el esfuerzo de gasto a la garantía de unas pensiones más dignas para aquellos jubilados que habían tenido una trayectoria laboral más inestable. La Ley de 1985 elevó el período mínimo de cotización de 10 a 15 años, y amplió el período de cálculo de la base reguladora de dos a ocho años. Encareció así la “compra” de pensiones y la elevación artificial de las bases de cotización por parte de sectores de renta alta. La mejora de las cuantías de las prestaciones asistenciales, y el compromiso de garantizar la desviación entre inflación prevista

y real a las pensiones de jubilación inferiores al salario mínimo, redistribuyeron recursos a favor de los jubilados de rentas más bajas.

Durante ese período los socialistas también impulsaron políticas de revalorización que estrecharon el abanico de cuantías dentro del sistema, revalorizando en mayor medida las pensiones mínimas y congelando el tope máximo de revalorización. El establecimiento de controles de ingresos no salariales en la percepción de pensiones mínimas, y la elevación del esfuerzo contributivo en aquellos Regímenes especiales en los que existían situaciones de falta de correspondencia entre cotizaciones y nivel de renta real, dificultaron prácticas fraudulentas y regresivas de acceso a una pensión. La política de pensiones de jubilación realizada por el gobierno socialista hasta la recuperación económica iniciada en 1986 constituye de esta forma un buen ejemplo para validar la tesis de que las políticas redistributivas constituyen el componente distintivo de la identidad socialdemócrata. Cuando se encontraron frente a una crisis económica que entendieron imponía fuertes restricciones para financiar un aumento del gasto en pensiones de jubilación, los dirigentes políticos optaron por redistribuir el gasto posible hacia aquellos pensionistas más desfavorecidos.

Los gobiernos socialistas reforzaron sus políticas redistributivas cuando las nuevas condiciones económicas de la década de los ochenta abrieron posibilidades a la fiscalidad y al gasto público. De hecho, los responsables políticos entendieron que la recuperación económica iniciada a mediados de los ochenta les daba un mayor margen de maniobra, y la política de pensiones de jubilación realizada durante la segunda mitad de la década de los ochenta fortaleció ese principio de suficiencia en el ingreso introducido durante el período de crisis. Conflictos distributivos con los sindicatos influyeron en ello. Gobierno y sindicatos no discreparon en general sobre el diseño de la política de pensiones de jubilación, sino que se mostraron en desacuerdo sobre las cuantías y el ritmo de las reformas.

El temor de los dirigentes socialistas a que el enfrentamiento con los sindicatos les restase apoyos de aquellos grupos sociales leales al partido, les impulsó a acelerar la aplicación de políticas de pensiones que beneficiasen a los sectores situados en las posiciones bajas de la escala de rentas. El gobierno mantuvo sus políticas redistributivas cuando el ciclo económico empezó a cambiar de tendencia. Una política de revalorizaciones proporcionalmente más elevada para las pensiones mínimas de jubilación, y la aprobación y mejora de unas pensiones no contributivas, reflejaron su opción por preservar el gasto social y las políticas redistributivas.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES

El objetivo de este último capítulo es revisar los argumentos que he desarrollado en la tesis. La presentación de conclusiones se llevará a cabo de manera comparativa. Las variables que he comparado son las de carácter político, es decir, el tipo de régimen político y la composición partidista de los gobiernos. El diseño distributivo de la política de pensiones de jubilación va a ser revisado en primer lugar, contrastando gobiernos autoritarios y gobiernos cristianodemócratas o de centro derecha. Es decir, describiendo la variación en el contenido que presentaron las reformas en pensiones de jubilación durante el régimen franquista (1939-1976), y durante el período de gobierno de UCD (1977-1981). Posteriormente, repasaré las políticas de pensiones de jubilación emprendidas por los gobiernos socialistas (1982-1990).

El objetivo de esta estrategia es mostrar que las variables que en último término importan para el contenido de las políticas dirigidas a los jubilados son las características del régimen político y el perfil de los apoyos partidistas. Los gobiernos de UCD y PSOE desarrollaron sus políticas en circunstancias económicas

más precarias que los gobiernos franquistas¹. Esta situación histórica constituye una buena oportunidad para defender la relevancia de las variables políticas en el diseño distributivo de las políticas de pensiones de jubilación.

El régimen franquista permaneció siempre fiel a políticas de mantenimiento de ingresos en el ámbito de las pensiones de jubilación. Construyó un sistema de pensiones de carácter desigualitario, en el que las personas jubiladas tenían una posición en la escala de pensiones similar a la que habían disfrutado durante su vida activa en la escala de rentas. Aunque el principio de sustitución de las rentas de activo se fue haciendo más eficaz a medida que los líderes franquistas fueron percibiendo que disponían de mayor margen económico, nunca renunciaron a mantener intacta la distribución de oportunidades de vida creada por el mercado. El principio de subsidiariedad de la intervención del Estado también se reflejó en la escasísima participación pública en la financiación del sistema de pensiones de jubilación.

El perfil distributivo de la política de pensiones de jubilación respondió a los objetivos políticos de los dirigentes autoritarios, y estuvo en consonancia con los intereses de sus grupos de apoyo fundamentales, de carácter conservador. Cuando el régimen franquista optó por una dictadura del desarrollo, que proporcionase consumo a cambio de libertad y representación política a los sectores de población por debajo de la renta media, puso en marcha una reforma del sistema de Mutualismo Laboral. La Ley de Bases de 1963 centralizó la regulación del sistema de pensiones de jubilación, y reforzó a éstas en su papel de rentas sustitutivas del salario. Su propósito fue redistribuir la renta a lo largo del ciclo vital de una persona.

¹ La tasa de crecimiento medio anual en términos reales del PIB desde 1967 hasta finales del régimen franquista fue del 2%, mientras que durante el período de gobierno de UCD (1977-1981) apenas ascendió a un 0,3%. Por su parte, el PIB creció a una tasa media anual del 1,5% entre los años 1982 y 1990 (Elaboración propia de acuerdo con la Serie Anual de la Contabilidad Nacional de España).

Esta reforma mantuvo sin embargo inalterada la estructura desigualitaria del sistema de pensiones. No introdujo ninguna modificación que desvinculase la cuantía de las pensiones de las cotizaciones realizadas, y elevase de esta forma el salario diferido de los jubilados situados en las posiciones más bajas de la escala de renta por encima de su capacidad de mercado. Por el contrario, los dirigentes políticos utilizaron de manera regresiva los abundantes recursos de los que fueron disponiendo, permitiendo el acceso al sistema con un escaso esfuerzo contributivo a sectores por encima de la renta media.

Cuando el declive del crecimiento económico a finales de los sesenta cuestionó la estrategia desarrollista, los gobiernos autoritarios emprendieron políticas que significaron concesiones a los grupos de población movilizados en la calle. La creación de las pensiones mínimas de jubilación, y una política de revalorizaciones que mejoró el poder adquisitivo de las pensiones más bajas, beneficiaron a los sectores sociales situados en las posiciones más bajas de la escala de rentas. Elevaron la cuantía de sus pensiones de jubilación por encima de la que les correspondería por sus cotizaciones, introduciendo un objetivo de suficiencia en el sistema de pensiones.

Sin embargo, estas reformas no dañaron sus intereses conservadores y los de sus grupos de apoyo. Para ello, los dirigentes políticos fortalecieron en la reforma de 1972 el principio de mantenimiento de ingresos como estrategia distributiva del sistema. Además, pusieron en marcha reformas que introdujeron desviaciones regresivas en el sistema de pensiones de jubilación. La creación de una pensión mínima dentro del sistema contributivo sin establecer controles de la existencia de otras rentas, y la revalorización proporcionalmente mayor que experimentaron estas pensiones, beneficiaron también a jubilados de rentas medias –altas que habían accedido al sistema de pensiones de manera fraudulenta. El objetivo de estas modificaciones fue acercar el salario diferido de estos grupos al nivel de vida del que habían disfrutado en activo.

En último término, las reformas que emprendieron los responsables autoritarios cuando se enfrentaron a una situación de descontento social no introdujeron una pauta redistributiva dentro del sistema de pensiones. Mejoraron las pensiones de jubilados con rentas por debajo de la renta media, pero simultáneamente permitieron la compra a bajo precio de un salario diferido a grupos de población situados en los escalones de renta más altos. Sus políticas no modificaron, por tanto, el abanico de cuantías de las pensiones de jubilación. La naturaleza autoritaria del régimen fue el obstáculo fundamental. La inexistencia de sufragio universal, y la supresión de partidos políticos y sindicatos representativos, impidió que los sectores sociales más desfavorecidos defendieran sus intereses redistributivos.

El ascenso al gobierno de UCD coincidió con una crisis económica cuya solución imponía restricciones a la expansión de las políticas del bienestar. Por otra parte, esta expansión era una de las señas de identidad fundamentales que los ciudadanos otorgaban a un régimen democrático. La suficiencia del sistema público de pensiones formaba parte fundamental de estas demandas igualitarias. Los jubilados compartían esas reivindicaciones, debido a que, aunque el sistema de pensiones tenía una cobertura bastante elevada, concedía pensiones de cuantía muy baja. Las decisiones en materia de pensiones de jubilación tenían pues para los nuevos gobiernos democráticos una importancia crucial para mantenerse en el poder. Además, los jubilados constituían un sector importante del electorado del partido.

La existencia de un mercado político competitivo, en el que los partidos eran recompensados o castigados de acuerdo a si sus políticas respondían o no a los intereses del electorado, impulsó a los dirigentes políticos a adoptar políticas de pensiones que contasen con la aceptación de los sectores de población por debajo de la renta media. Estos grupos de población también tenían un peso importante dentro los grupos de apoyo fundamentales de UCD, por lo que si el partido quería conseguir un respaldo electoral suficiente debía diseñar políticas que respondiesen a sus

intereses. La debilidad del mandato del que disfrutaron los gobiernos de UCD, amenazados por la creciente fuerza electoral del partido socialista, reforzó la atención que prestaron a los intereses distributivos de trabajadores y jubilados situados en las posiciones inferiores de la escala de rentas.

Para ello, los dirigentes políticos emprendieron políticas que elevaron la cuantía de las pensiones asistenciales de jubilación, y mejoraron únicamente el poder adquisitivo de las pensiones mínimas contributivas. Para financiar estas políticas realizaron una reforma fiscal que mejoró la capacidad recaudatoria del Estado, y la progresividad de los impuestos, y liberaron recursos dentro del sistema de pensiones estableciendo controles de rentas salariales en la percepción de las pensiones mínimas. Sin embargo, la dependencia de sus intereses partidistas impidió la ruptura con los rasgos regresivos que el régimen autoritario había introducido en el sistema de pensiones de jubilación.

La continuidad de políticas de transferencia negativa de renta también benefició al electorado de UCD, en el que tenían una influencia determinante sectores profesionales y trabajadores autónomos situados en las posiciones por encima de la renta media. Permitieron el acceso en condiciones contributivas privilegiadas a grupos de población de este perfil no incluidos hasta entonces en el sistema contributivo, y elevaron proporcionalmente más sus pensiones mínimas de jubilación que las de los trabajadores asalariados. En definitiva, la heterogeneidad de sus diversos grupos de apoyo hizo que la política de pensiones de jubilación de los gobiernos de UCD reflejase principios distributivos diferentes.

Sus decisiones aumentaron los recursos dedicados a los jubilados de rentas más bajas, mejorando la suficiencia de sus pensiones. Simultáneamente, adoptaron políticas que reforzaron la capacidad de sustitución de los ingresos de activo de las pensiones que percibían sectores de renta alta. Estos grupos percibían pensiones bajas porque habían accedido a ellas con cotizaciones por debajo de su nivel de renta real, realizadas durante pocos años. Las reformas que emprendieron los dirigentes políticos empujaron

el gasto en pensiones en una forma insostenible a medio plazo. A pesar de que los gobiernos de UCD mejoraron las prestaciones por desempleo y relajaron la concesión de pensiones de invalidez para aliviar los costes sociales de la crisis económica, no renunciaron a emprender políticas de pensiones de jubilación que salvaguardasen los intereses distributivos de sus diferentes bloques de apoyo.

A su llegada al gobierno en 1982, las opciones en política de pensiones de jubilación que tenía el PSOE estaban restringidas por el escenario económico y las herencias de políticas anteriores. El nuevo gobierno socialista se enfrentaba a una crisis económica que los gabinetes centristas no habían atajado. Los dirigentes socialistas también percibían que el contenido de las reformas económicas necesarias dejaba un estrecho margen para la satisfacción de las demandas igualitarias de la población, porque impondría limitaciones a la expansión del gasto social. Los líderes socialistas estaban convencidos de que en la nueva situación no era posible alcanzar objetivos socialdemócratas a través de políticas económicas keynesianas. Esas políticas no lograrían impulsar el crecimiento y el empleo, y, por tanto, a largo plazo, socavarían la capacidad del Estado para realizar políticas redistributivas. Defendieron entonces que el crecimiento dependía de una baja inflación y un presupuesto equilibrado, así como de las condiciones competitivas de los factores de oferta. Por ello, la estrategia económica emprendida por los socialistas tras su llegada al gobierno concedió mucho peso a los objetivos antiinflacionistas y de contención del déficit público, así como a la mejora de la productividad del capital y del trabajo a través del gasto público.

Sin embargo, la opción del gobierno socialista por este curso de acción en su política económica, les situó ante un dilema. El mantenimiento de niveles excesivos de gasto social podía retrasar la recuperación económica, mientras que la disciplina presupuestaria para favorecer la inversión y la competitividad podía conducir a una mayor desigualdad social. Este resultado entraba en contradicción con la identidad redistributiva del partido socialista, y los intereses de su electorado, compuesto mayoritariamente por grupos sociales situados en los escalones

inferiores del abanico de rentas. Ante ese dilema, los dirigentes políticos optaron por una reforma que redistribuyó los recursos hacia las pensiones situadas en las posiciones más bajas del sistema.

La reforma de pensiones de 1985 no fue una reforma restrictiva del gasto en términos absolutos. Su diseño se dirigió a atajar situaciones privilegiadas de adquisición de una pensión de jubilación, reconduciendo el esfuerzo de gasto a la garantía de unas pensiones más dignas para aquellas personas que habían tenido una trayectoria laboral más inestable. El gobierno socialista entendió que se estaban produciendo situaciones fraudulentas de acceso y determinación de las cuantías de las pensiones de jubilación, de las que se beneficiaban principalmente sectores de rentas altas. Para atajar esas transferencias negativas de renta, los socialistas durante su primera legislatura ampliaron el período de cotización mínimo, impidieron la práctica de elevar a la carta las bases de cotización durante el período de cálculo de la base reguladora, y establecieron una prueba de rentas (cualquiera que fuera el origen de éstas), en la percepción de las pensiones mínimas. Paralelamente, incrementaron sustancialmente las pensiones asistenciales de jubilación, e introdujeron la garantía de revalorización automática para las pensiones de jubilación más bajas.

Cuando los dirigentes políticos entendieron que disponían de un mayor margen económico de maniobra, y se enfrentaron al éxito de una huelga general convocada por su sindicato hermano UGT, expandieron el gasto en pensiones de jubilación. Esta fase expansiva no se interrumpiría a pesar del cambio de tendencia económica. Los socialistas eran conscientes de que su apoyo electoral había disminuido desde su llegada al poder, y pensaron que tenían menos margen de maniobra para diseñar su política de manera autónoma, sin contar con el apoyo de los sindicatos. Mientras que el voto de la clase media se fue desinflando con el tiempo, los grupos de rentas más bajas, incluidos los jubilados, siguieron constituyendo uno de sus grupos de apoyo fundamentales. Ante este panorama, optaron por no poner en

peligro el apoyo del que disponían, aún a costa de no recuperar votos de sectores de clase media. Consideraron que una política de pensiones de jubilación de carácter redistributivo era parte fundamental de esa estrategia, debido a que beneficiaba los intereses de ese electorado.

Los gobiernos socialista pusieron entonces en marcha reformas que consolidaron la garantía de unas pensiones de jubilación suficientes. Estas políticas de suficiencia habían sido iniciadas durante su primer mandato en un momento económico delicado. Elevaron sustancialmente las pensiones contributivas mínimas de jubilación, rebajaron la edad de acceso y mejoraron la cuantía de las pensiones asistenciales, y crearon unas pensiones no contributivas de jubilación, sometidas a prueba de recursos. El diseño que tuvieron las pensiones no contributivas de jubilación respondió a la opción socialista de combinar políticas económicas eficaces y políticas sociales redistributivas.

Por ello, los responsables políticos no establecieron unas pensiones universales de jubilación que incurrieran en transferencias negativas de renta. Ni desde la dimensión del gasto, (beneficiando a jubilados de rentas altas que no hubieran querido acceder al sistema contributivo), ni desde el punto de vista de su financiación (utilizando una estructura impositiva progresiva para sostener las aportaciones presupuestarias que financiaban estas pensiones no contributivas). Por tanto, los gobiernos socialistas concentraron siempre los recursos económicos de los que dispusieron en políticas cruciales para su electorado, realizando políticas de pensiones de jubilación guiadas por el principio de suficiencia en el ingreso.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCAIDE, J. 1988. “El Gasto Público en la Democracia Española. Los Hechos”. *Papeles de Economía Española*, 12/13:2-41.
- ALCAIDE, J. 1989. “La Distribución de la Renta” en García Delgado, J. L. (dir.). *España, Economía*. Madrid: Espasa Calpe, pp. 835-863.
- ALESINA, A. 1987. “Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game”, *Quarterly Journal of Economics*, 101:651-678.
- ALESINA, A. y ROSENTHAL, H. 1995. *Partisan Politics, Divided Governments, and the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ALMUNIA, J. 1985. “Reflexiones Generales sobre la Reforma de la Seguridad Social”. *Boletín de Estudios Económicos*, 125:209-223.
- ALMUNIA, J. 2001. *Memorias Políticas*. Madrid: Aguilar.
- ALONSO OLEA, M. 1964. “Las Bases de la Seguridad Social (Consideración de Conjunto de la Ley de 28 de diciembre de 1963)”. *Revista de Política Social*, 61:461-479.
- ALONSO OLEA, M. 1973. *Instituciones de Seguridad Social. Apéndice 1973*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- ALONSO OLEA, M. 1974. *Instituciones de Seguridad Social*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- ALONSO OLEA, M. 1985. *Instituciones de Seguridad Social. Décima edición*. Madrid: Editorial Civitas.

- ALONSO-CASTRILLO, S. 1996. *La Apuesta del Centro, Historia de la UCD*. Madrid: Alianza Editorial.
- ALVÁREZ, R.; GARRETT, G. y LANGE, P. 1991. "Government Partisanship, Labor Organization and Macroeconomic Performance, 1967-1984". *American Political Science Review*, 2:539-556.
- ALVIRA, F., GARCÍA, J. 1982. "La Seguridad Social y los Españoles". *Papeles de Economía Española*. 12/13:32-35.
- ALVIRA, F., GARCÍA, J. 1988. "El Gasto Público y la Sociedad Española". *Papeles de Economía Española*, 37:56-77.
- AMENTA, E. 1991. "Making The Most of a Case Study: Theories of the Welfare State and the American Experience" en Ragin, Ch. (ed.). *Issues and Alternatives Comparative Social Research*. New York: New York University, pp. 172-194.
- AMENTA, E. 1993. "The State of the Art in Welfare State Research on Social Spending Efforts in Capitalist Democracies since 1960". *American Journal of Sociology*, 3:750-763.
- ANDERSON, C. 1970. *The Political Economy of Modern Spain. Policy-Making in an Authoritarian System*. Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- ASTUDILLO, J. 1998. *Los Recursos del Socialismo: Las Cambiantes Relaciones entre el PSOE y la UGT (1982-1993)*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- ATTARD, E. 1983. *Vida y Muerte de UCD*. Barcelona: Planeta.
- AYALA, L., MARTÍNEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J. 1995. *La Distribución de la Renta en España desde una Perspectiva Internacional: Tendencias y Factores de Cambio*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (mimeo).
- AZPIAZU, J. 1939. *Orientaciones Cristianas del Fuero del Trabajo*. Burgos: Ediciones Rayfe.
- BALDWIN, P. 1990. *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BANCO BILBAO. 1982. *Informe Económico 1981*. Bilbao: Banco de Bilbao.

- BANCO BILBAO VIZCAYA. 1999. *Informe Económico 99*. Bilbao: Banco Bilbao Vizcaya.
- BANDRÉS, E. 1993. “La Eficacia Redistributiva de los Gastos Sociales: Una Aplicación al Caso Español (1980-1990)”, en Fundación Argentaria. *Sector Público y Redistribución: I Symposium sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria, pp. 123-169.
- BANDRÉS, E. y CUENCA, A. 1996. “Capitalización y Transferencias en las Pensiones de la Seguridad Social”, en VV.AA. *Las Políticas Redistributivas*. Madrid: Fundación Argentaria – Visor Distribuciones, pp. 145-180.
- BANDRÉS, E., CUENCA, A. 1998. “Equidad Intrageneracional en las Pensiones de Jubilación. La Reforma de 1997”. *Revista de Economía Aplicada*. 18:118-140.
- BAREA, J. 1988. “Gasto Público en Pensiones”. *Papeles de Economía Española*. 37:194-205.
- BAREA, J. 1994. *El Problema de la Eficiencia del Sector Público en España. Especial Consideración de la Sanidad*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- BARRADA, A. 1992. “Tasa de Sustitución de las Pensiones en el Momento de la Jubilación”, *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, 15-16:279-298.
- BARRADA, A. 1999. *El Gasto Público de Bienestar Social en España*. Bilbao: Fundación BBV.
- BARRADA, A. y GONZALO, B. 1998. *La Financiación de la Protección Social en España*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- BAYLOS, A. 1985. “Ataque Frontal a las Condiciones de Subsistencia de la Clase”. *Gaceta Sindical*, 36:11-13.
- BIESCAS, J.A., y TUÑÓN DE LARA, M. 1990. *España bajo la dictadura franquista (1939-1975)*. Barcelona: Editorial Labor.
- BLAIS, A., BLAKE, D. y DION, S. 1993. “Do Parties Make a Difference?. Parties and the Size of Government in Liberal Democracies”, *American Journal of Political Science*, 1:40-62.

- BLANCO, F. 1999. *Redistribución y Equidad en el Sistema Español de Pensiones de Jubilación*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- BOIX, C. 1996. *Partidos Políticos, Crecimiento e Igualdad. Estrategias Económicas Conservadoras y Socialdemócratas en la Economía Mundial*. Madrid: Alianza Editorial.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. 1971. *III Plan de Desarrollo Económico y Social*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- BOLLEN, K. y JACKMAN, R. 1985. "Political Democracy and the Size Distribution of Income", *American Sociological Review*, 50:438-457.
- BRESSER, L. C., MARAVALL, J. M. y PRZEWORSKI, A. 1993. *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BROUGHTON, D. 1994. "The CDU-CSU in Germany: Is There any Alternative?", en Hanley, D. (ed.). *Christian Democracy in Europe. A Comparative Perspective*. London and New York: Pinter, pp. 101-118.
- CACIAGLI, M. 1986. *Elecciones y Partidos en la Transición Española*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CAMERON, D. 1984. "Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence, and the Representation of Economic Interests in Advanced Capitalist Society", en Goldthorpe, J. H. (ed.). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 143-178.
- CARRERAS, A. (coord.). 1989. *Estadísticas Históricas de España Siglos XIX-XX*. Madrid: Fundación Banco Exterior.
- CASTLES, F. (ed.) 1982. *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist State*. London: Sage.
- CASTLES, F. 1986. "Social Expenditure and the Political Right: A Methodological Note", *European Journal of Political Research*, 14:669-676.

- CASTLES, F. 1994. "On Religion and Public Policy: Does Catholicism make a Difference?". *European Journal of Political Research*, 25: 19-40.
- CASTLES, F. 1995. "Welfare State Development in Southern Europe", *West European Politics*, 2:291-313.
- CASTLES, F. y MCKINLAY, N. 1979. "Does Politics Matter: An Analysis of Public Welfare Commitment in Advanced Democratic States". *European Journal of Political Research*, 7:169-186.
- CASTLES, F. y MITCHELL, D. 1992. "Identifying Welfare State Regimes: The Links Between Politics, Instruments and Outcomes". *Governance*, 1: 1-26.
- CASTLES, F. y MITCHELL, D. 1993. "Worlds of Welfare and Families of Nations" en CASTLES, F. G. (ed.), *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Dartmouth: Aldershot, pp. 93-128.
- COMÍN, F. 1989. "Las Administraciones Públicas", en García Delgado, J. L. (dir). *España, Economía*. Madrid: Espasa Calpe, pp. 547-587.
- COMÍN, F. 1994. "Los Seguros Sociales y el Estado Benefactor en España" en VV.AA, *La Crisis del Estado de Bienestar*, II Jornadas Santiago de Compostela, 3-5 de febrero. Santiago de Compostela: Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. 1993. *European Economy*, 54. Brussels: Commission of the European Communities.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. 1995. *Social Protection in Europe 1995*. Brussels: Commission of the European Communities.
- COMISIONES OBRERAS. 1982. "Crítica al Documento Presentado por la Administración a la Comisión de Seguridad Social y Alternativa de Comisiones Obreras a la Comisión de Seguridad Social", en *Papeles de Economía Española*, 12-13, Anexo Documental.

- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORRO. 1978. "La Opinión Pública y los Gastos de la Seguridad Social". *Coyuntura Económica*, 13:68-83.
- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES. 1982a. "Ideas Básicas para un Programa y Posición Empresarial sobre la Seguridad Social en España", en *Papeles de Economía Española*, 12-13, Anexo Documental.
- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES. 1982b. "Posición de la CEOE en Materia de Seguridad Social en Cumplimiento del Punto V.2 del ANE", en *Papeles de Economía Española*, 12-13, Anexo Documental.
- COSTAS I TERRONES, J. C. 1987. "El Cálculo de la Base Reguladora en la Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora". *Papeles de Economía Española*, 30-31:366-368.
- CRUZ ROCHE, I. 1985a. "Las Pensiones de la Seguridad Social en España: Situación Actual y Reforma". *ICADE*, 6:57-87.
- CRUZ ROCHE, I. 1985b. "La Reforma de las Pensiones de 1985". *Economistas*, 17:197-199.
- CRUZ ROCHE, I. 1991. "Aspectos Económicos de la Evolución de la Seguridad Social No Contributiva" en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *Pensiones no Contributivas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- CRUZ ROCHE, I. 1994. "La Dinámica y Estructura de la Universalización de las Pensiones", en Juárez, M. (dir.). *V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España: Sociedad para Todos en el Año 2000*. Madrid: Fundación FOESSA, pp. 1495-1505.
- CRUZ ROCHE, I., DESDENTADO BONETE, A. 1982. "Crisis y Seguridad Social". *Leviatán*. 8:59-67.
- CRUZ ROCHE, I., DESDENTADO BONETE, A., RODRÍGUEZ, G. 1985. *Política Social y Crisis Económica. Aproximación a la Experiencia Española*. Madrid: Consejo

- General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, y Siglo XXI.
- CUTRIGHT, P. 1965. "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs". *American Journal of Sociology*, 70:537-550.
- CHAMORRO, E. 1981. *Viaje al Centro de UCD*. Barcelona: Planeta.
- DE LA VILLA, L. E. 1985a. *Los Grandes Pactos Colectivos a partir de la Transición Democrática*. Madrid: Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social.
- DE LA VILLA, L. E. 1985b. "La Reforma del Derecho de las Pensiones". *Revista de Seguridad Social*, 25:7-60.
- DE LA VILLA, L. E., DESDENTADO BONETE, A. 1983. *La Reforma del Sistema Español de Seguridad Social*. Madrid: Fundación IESA.
- DE LA VILLA, L. E. y DESDENTADO BONETE, A. 1977. *Manual de Seguridad Social*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- DE MIGUEL, A. 1975. *Sociología del Franquismo. Análisis Ideológico de los Ministros del Régimen*. Barcelona: Editorial Euros.
- DESDENTADO BONETE, A. 1982. "La Estructura del Sistema Español de Seguridad Social entre el Clientelismo y la Irracionalidad". *Revista de Seguridad Social*, 14:237-242.
- DESDENTADO BONETE, A. 1983. "La Reforma de la Seguridad Social ante la Crisis (El Debate Reciente)". *Pensamiento Iberoamericano*, 4:291-300.
- DESDENTADO BONETE, A. 1985. "La Reforma del Régimen de Pensiones y su Conexión con los Niveles no Contributivos de Protección. Algunas Reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social". *Revista de Seguridad Social*, 25:77-94.
- DESDENTADO BONETE, A., FERNÁNDEZ, B. y GONZÁLEZ – SANCHO, E. 1986. *La Reforma de las Pensiones de la Seguridad Social. Un Comentario Sistemático a la Ley 26/1985 de 31 de julio*. Madrid: Editorial Civitas.

- DÍAZ, E. 1989. *La Filosofía Social del Krausismo en España*. Madrid: Debate.
- DONOVAN, M. 1994. "Democrazia Cristiana: Party of Government", en Hanley, D. (ed.). *Christian Democracy in Europe. A Comparative Perspective*. London and New York: Pinter, pp. 71-86.
- DOWNS, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins.
- DURÁN, A. 1982. "Pensiones en España: Presente y Perspectivas de Futuro". *Papeles de Economía Española*, 12-13:264-286.
- DURÁN, A. 1984. "Factores de Evolución del Gasto y Alzas de Pensiones 1980-1984". *Revista de Seguridad Social*, 23:81-108.
- DURÁN, A. 1994. *El Sistema Público de Pensiones*. Documento de Trabajo 9502. Madrid: Fundación Empresa Pública.
- DURÁN, A. 1995. "Rentabilidad de lo Cotizado para Pensiones". *Economistas*. 68:10-18.
- ECKSTEIN, H. 1976. "Case Study and Theory in Political Science" en Greenstein, F. I. y Polsby W. (eds.). *Handbook of Political Science. Vol. 7 Strategies of Inquiry*. Reading, MA: Addison-Wesley, pp. 79-137.
- ESPINA, A. 1990. "Los Sindicatos y la Democracia". *Leviatán*, 41:25-39.
- ESPINA, A. 1991. *Empleo, Democracia y Relaciones Industriales*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1985 *Politics against Markets. The Socialdemocratic Road to Power*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1987. *State and Market in the Formation of Social Security Regimes. A Political Economy Approach*. Working Paper No. 87/281. Florence: European University Institute.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton NJ: Princeton University Press.

- ESPING-ANDERSEN, G. 1992. *Budgets and Democracy: Towards a Welfare State in Spain and Portugal, 1960-1986*. Florence (mimeo).
- ESPING-ANDERSEN, G. 1993. "The Comparative Macro-Sociology of Welfare States", en MORENO, L. (ed.), *Social Exchange and Welfare Development*. Madrid: Centro Superior de Investigaciones Científicas, pp. 123-136.
- ESPING-ANDERSEN, G., RAINWATER, L. y REIN, M. 1988. "Institutional and Political Factors Affecting the Well - Being of the Elderly", en Palmer, J., Smeeding, T. y Boyle Torrey, B. (eds.). *The Vulnerable*. Washington: The Urban Institute Press, pp. 333-350.
- EVANS, P. B., RUESCHMEYER, D. y SKOCPOL, T. 1985. *Bringing the State back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FELDMAN, A., MENÉS, J. y GARCÍA-PARDO, N. 1989. "La Estructura Social y el Apoyo Partidista en España". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 47:7-72.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, F. 1980. *La España Necesaria*. Madrid: Taurus.
- FERNÁNDEZ, M. 2001. *Socialismo, Igualdad en la Educación y Democracia. La Experiencia de González y Mitterrand*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- FERRERA, M. 1996. "The Southern European Model of Welfare in Social Europe". *Journal of European Social Policy*, 1:17-37.
- FIGUERO, J. 1981. *UCD: la Empresa que Creó Adolfo Suárez*. Madrid: Grijalbo.
- FLORA, P. y ALBER, J. 1981. "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe", en Flora, P. y Heidenheimer, A. (eds.). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books, pp. 37-80.
- FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A. (eds.) 1981. *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books.

- FUENTES QUINTANA, E. 1980. "La Crisis Económica Española". *Papeles de Economía Española*, 1:84-136.
- FUENTES QUINTANA, E. 1982. "Economía y Política en la Transición Democrática Española (Fundamentos y Enseñanzas de una Experiencia)". *Pensamiento Iberoamericano*, 1:143-159.
- FUENTES QUINTANA, E. 1989. "Tres Decenios Largos de la Economía Española en Perspectiva", en García Delgado, J. L. (dir.). *España, Economía*. Madrid: Espasa Calpe, pp. 1-140.
- FUENTES QUINTANA, E. 1990. "De los Pactos de la Moncloa a la Constitución (julio 1977 – diciembre 1978)", en García Delgado, J. L. (dir.). *Economía Española de la Transición y la Democracia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 23-34.
- FUENTES QUINTANA, E., BAREA, J., GARCÍA DE BLAS, A., GONZALO, B. 1982. "Estrategia para un Tratamiento de los Problemas de la Seguridad Social". *Papeles de Economía Española*. 12/13:20-92.
- FUNDACIÓN FIES. 1981. "Los Trabajadores en Paro". *Papeles de Economía Española*, 8:40-66.
- FUSI, J.P., y PALAFOX, J. 1997. *España: 1808-1996. El Desafío de la Modernidad*. Madrid: Espasa Calpe.
- GALA VALLEJO, C. 1961a. *La Seguridad Social en España*. Madrid: Servicio de Información y Publicaciones de la Organización Sindical.
- GALA VALLEJO, C. 1961b. "La Prestación Social de Vejez o Jubilación y sus Problemas". *Boletín de Divulgación Social*, 176:231-244.
- GANDARIAS, E. 1999. *La Política de la Reforma Fiscal: de la Dictadura a la Democracia*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- GARCÍA DE BLAS, A. 1981. "Empleo y Financiación de la Seguridad Social". *Papeles de Economía Española*, 8:154-165.

- GARCÍA DE BLAS, A. 1982. "La Jubilación como Respuesta al Problema del Desempleo". *Revista de Seguridad Social*, 16:43-56.
- GARCÍA DE BLAS, A. y GONZALO, B. 1985. "Las Medidas de Reforma del Sistema de Pensiones y su Influencia en el Déficit de la Seguridad Social". *Papeles de Economía Española*, 23:134-136.
- GARCÍA DE BLAS, A., GONZALO, B. 1984. "Seguridad Social y Crisis Económica: su Evolución entre el ANE y el AES". *Papeles de Economía Española*, 21:90-113.
- GARCÍA DELGADO, J. L. 1987. "La Industrialización y el Desarrollo Económico de España durante el Franquismo" en Nadal, J., Carreras, A., y Sudriá, C. (comp.). *La Economía Española en el Siglo XX. Una Perspectiva Histórica*. Barcelona: Ariel, pp. 164-189.
- GARCÍA DELGADO, J. L., JIMÉNEZ, J.C. 1999. *Un siglo de España. La Economía*. Barcelona: Marcial Pons.
- GARCÍA DELGADO, J. L., SERRANO, J. M. 1990. "De la Primera Crisis Energética a las Elecciones del 77: Tiempo de Incertidumbre", en García Delgado, J. L. (dir.). *Economía Española de la Transición y la Democracia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 3-21.
- GARCÍA POSADA, C. 1946. *Los Seguros Sociales Obligatorios en España*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado.
- GARCÍA, J. y GARCÍA, J. I. 1991. "La Protección por Jubilación en la Modalidad no Contributiva de la Seguridad Social". *Revista de Treball*, 15:21-54.
- GAUR. 1975. *La Situación del Anciano en España*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorro.
- GIMENO, J. A. 1993. "Incidencia del Gasto Público por Niveles de Renta (España 1990 vs. 1980)", en Fundación Argentaria. *Sector Público y Redistribución: I Symposium sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria, pp. 63-111.
- GIMENO, J. A. 1995. "Los Beneficios del Gasto Público: Propuesta Metodológica y Aplicación a España (1990)", en

- VV.AA. *Las Políticas Reditributivas*. Madrid: Fundación Argentaria – Visor Distribuciones, pp. 9-144.
- GIRÓN DE VELASCO, J. A. 1945. *Orientaciones Sociales del Gobierno*. Madrid: Instituto Nacional de Previsión.
- GIRÓN DE VELASCO, J. A. 1951. *La Libertad del Hombre, Meta de la Revolución Social Española*. Madrid: Ministerio de Trabajo.
- GIRÓN DE VELASCO, J. A. 1951. *Quince Años de Política Social Dirigida por Francisco Franco*. Madrid: Ministerio de Trabajo.
- GIRÓN DE VELASCO, J. A. 1994. *Si la Memoria no me Falla*. Barcelona: Editorial Planeta.
- GONZÁLEZ, J. J. 1993. “Clase y Apoyo Electoral”. *Sistema*, 112:41-71.
- GONZÁLEZ, J. M. 1979. *La Economía Política del Franquismo (1940-1970): Dirigismo, Mercado y Planificación*. Madrid: Tecnos.
- GONZÁLEZ CATALÁ, V., VICENTE MERINO, A. 1985. *Análisis Económico-Financiero del Sistema Español de Seguridad Social 1964-1985*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- GONZALO, B., BARRADA, A. 1998. *La Financiación de la Protección Social en España*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- GONZALO, B., FERRERAS, F., GONZÁLEZ-SANCHO, E., DE LA PEÑA, P., TEJERINA, J. I. 1981. *La Estructura Actual de la Seguridad Social Española y su Reforma*. Madrid: Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social.
- GONZALO, B., FERRERAS, F., TEJERINA, J. I. 1985. *Evolución y Tendencias de la Seguridad Social durante la Crisis Económica*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- GOODIN, R. E. y LEGRAND, J. 1987. *Not Only the Poor: the Middle Classes and the Welfare State*. London: Allen and Unwin.

- GOUGH, I. 1979. *The Political Economy of The Welfare State*. London: Macmillan.
- GRAEBNER, W. 1980. *A History of Retirement*. New Haven: Yale University Press.
- GUERRA, A. (comp.). 1977. *XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español*. Madrid: Avance.
- GUILLÉN, A. 1990. *El Origen del Estado de Bienestar en España (1876-1923): El Papel de las Ideas en la Elaboración de Políticas Públicas*. Estudio / Working Paper 1990/10. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- GUNTHER, R. 1980. *Public Policy in a No – Party State*. California: University of California Press.
- GUNTHER, R. 1986. “El Realineamiento del Sistema de Partidos de 1982”, en Linz, J. J. y Montero, J. R. (eds.). *Crisis y Cambio: Electores y Partidos en la España de los Años Ochenta*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 27-69.
- GUNTHER, R. 1996. *Spanish Public Policy: from Dictatorship to Democracy*. Estudio/Working Paper 1996/84. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- GUNTHER, R., SANI, G., SHABAD, G. 1986. *Spain After Franco. The Making of a Competitive Party System*. Berkeley: University of California Press.
- HAGGARD, S. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- HALL, P. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- HALL, P. 1989. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Countries*. Princeton: Princeton University Press.
- HALL, P. 1990. *Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy – Making in Britain*. Estudio/Working Paper 1990/4. Madrid: Instituto Juan March de Estudios de Investigaciones.

- HALL, P. y TAYLOR, R. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, XLIV:936-957.
- HECLO, H. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- HERNÁNDEZ, F. J. 1985. "Crítica del Proyecto de Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social". *Revista de Seguridad Social*, 25:113-122.
- HEWITT, C. 1977. "The Effect of Political Democracy and Social Democracy on Equality in Industrial Societies: a Cross-National Comparison". *American Sociological Review*, 42:450-464.
- HIBBS, D. 1977. "Political Parties and Macroeconomic Policy". *American Political Science Review*, 71,4:1467-87.
- HIBBS, D. 1987. *The Political Economy of Industrial Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- HIBBS, D. 1992. "Partisan Theory after Fifteen Years". *European Journal of Political Economy*, 8:361-373.
- HICKS, A. 1994. "The Social Democratic Corporatist Model of Economic Performance in the Short and Medium-Run Perspective", en Janoski, T. y Hicks, A. M. (eds.). *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. New York: Cambridge University Press, pp. 189-217.
- HICKS, A. y SWANK, D. 1984. "On the Political Economy of Welfare Expansion: A Comparative Analysis of 18 Advanced Capitalist Democracies, 1960-71". *Comparative Political Studies*, 1: 81-119.
- HICKS, A. y SWANK, D. 1992. "Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies 1960-82". *American Political Science Review*, 3:658-674.
- HUBER, E. y STEPHENS, J. 1993. "Political Parties and Public Pensions: A Quantitative Analysis". *Acta Sociológica*, 36: 309-325.
- HUBER, E., RAGIN, C. y STEPHENS, J. 1993. "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure,

- and the Welfare State". *American Journal of Sociology*, 3:711-749.
- HUNNEUS, C. 1985. *La Unión de Centro Democrático y la Transición a la Democracia en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- HUNTINGTON, S. y NELSON, J. 1976. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS. 1956. *Leyes Políticas de España*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. 1993. *Anuario Estadístico de España*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. 1994. *Censo de Población y Viviendas 1991: Características Generales de la Población. Tomo I. Resultados Nacionales*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN. 1949. *Régimen Obligatorio del Seguro de Vejez e Invalidez. Manual de Legislación*. Madrid: Instituto Nacional de Previsión.
- INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN. *Memorias 1964-1976*. Madrid: Instituto Nacional de Previsión.
- INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN. 1973. *Memoria Estadística*. Madrid: Instituto Nacional de Previsión.
- INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN. 1974. *Memoria Estadística*. Madrid: Instituto Nacional de Previsión.
- INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDIOS. 1987. *Evolución Social en España 1977-1987*. Madrid: Instituto Sindical de Estudios.
- INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDIOS. 1988. *Evolución Social en España*. Madrid: Instituto Sindical de Estudios.
- INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDIOS. 1989. *Evolución Social en España*. Madrid: Instituto Sindical de Estudios.
- INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDIOS. 1990. *Evolución Social en España*. Madrid: Instituto Sindical de Estudios.

- JEREZ, M. 1982. *Elites Políticas y Centros de Extracción en España, 1938-1957*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- JIMÉNEZ, A. 1994. "La Seguridad Social en 1994. Un Presupuesto en Tiempos de Crisis". *Presupuesto y Gasto Público*, 12:83-106.
- JORRÍN, J. A. 1992. "Las Pensiones no Contributivas". *Hacienda Pública Española*, 3:84-89.
- KANGAS, O. 1991. *The Politics of Social Rights . Studies on the Dimensions of Sickness Insurance in OECD Countries*. Stockholm: Swedish Institute for Social Reserch.
- KANGAS, O. y PALME, J. 1991. "The Public – Private Mix in Pension Policy". *International Journal of Sociology*, 20:78-116.
- KARL, T. y SCHMITTER, P. 1991. "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe". *International Journal of Social Science*, 128:269-284.
- KEECH, W. 1995. *Economic Politics. The Costs of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KEELER, J. T. S. 1993. "Opening the Window for Reform: Mandates, Crisis and Extraordinary Policy-Making". *International Journal of Social Science*. 4:433-486.
- KEY, V. O. 1949. *Southern Politics in State and Nation*. New York: Knopf.
- KING, A. 1973. "Ideas, Institutions, and the Policies of Governments: A Comparative Analysis". *British Journal of Political Science*, 3:291-313.
- KORPI, W. 1980. "Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies: A Preliminary Framework". *West European Politics*, 3:296-315.
- KORPI, W. 1989. "Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930". *American Sociological Review*, 3:309-328.
- KORPI, W. y PALME, J. 1998. *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions*,

- Inequality and Poverty in the Western Countries*. Working Paper No. 174. Luxembourg: Luxembourg Income Study.
- LACOMBA, J.A. 1972. *Introducción a la Historia económica de la España contemporánea*. Madrid: Guadiana de Publicaciones.
- LAGARES, M. 1975. "La Distribución de la Carga Tributaria en España: Algunos Aspectos de Interés para la Política Fiscal". *Hacienda Pública Española*, 33:141-159.
- LANGE, P. y GARRET, G. 1985. "The Politics of Growth. Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies". *Journal of Politics*, 3:792-827.
- LEGRAND, J. 1982. *The strategy of equality*. London: Allen and Unwin.
- LEIBFRIED, S. 1993. "Towards a European Welfare State", en Jones, C. (ed.). *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge, pp. 133-156.
- LENSKI, G. 1966. *Power and Privilege*. New York: McGraw Hill.
- LILLO, E. 1985. "Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley de Pensiones". *Gaceta Sindical*, 38:37-38.
- LINDE, L. 1990. "La Profundización de la Crisis Económica: 1979-1982", en García Delgado, J. L. (dir.). *Economía Española de la Transición y la Democracia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 35-58.
- LINZ, J. 1970. "From Falange to Movimiento - Organización: the Spanish Single Party and the Franco Regime, 1936-1968", en Huntington, S., Moore, C. *Authoritarian Politics in Modern Society*. New York: Basic Books.
- LINZ, J. 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Gerstein, F., Polsby, N. *Handbook of Political Science*. Vol. 3. Reading MA: Addison-Wesley.
- LINZ, J. 1980. "The New Spanish Party System", en Rose, R. (comp.). *Electoral Participation. A Comparative Analysis*. California: Sage, pp. 101-189.

- LINZ, J. y DE MIGUEL, A. 1966. *Los Empresarios ante el Poder Público*. Madrid: Centro de Estudios Políticos.
- LINZ, J., GÓMEZ-REINO, M., ORIZO, F., VILA, D. 1981. *Informe Sociológico sobre el Cambio Político en España 1975/1981*. Madrid: Euramérica.
- LINZ, J., MONTERO, J. R. 1986. *Crisis y Cambio: Electores y Partidos en la España de los Años Ochenta*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- LIPSET, S. 1983. *Political man*. Garden City: Anchor.
- LOCKHART, C. 1984. "Explaining Social Policy Differences among Advance Industrial Societies". *Comparative Politics*, 16:335-350.
- LUCARDIE, P. y TEN NAPEL, H.- M. 1994. "Between Confesionalism and Liberal conservatism: The Christian Democratic Parties of Belgium and the Netherlands", en Hanley, D. (ed.). *Christian Democracy in Europe. A Comparative Perspective*. London and New York: Pinter, pp. 51-70.
- MALO DE MOLINA, J. L. 1989. "Mercado de trabajo: Empleo y Salarios. Distorsiones y Ajustes" en García Delgado, J. L. (dir.). *España, Economía*. Madrid: Espasa Calpe, pp. 1149-1178.
- MALLOY, J. 1991. *Statecraft, Social Policy, and Governance in Latin America*. Working Paper 151. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- MARAVALL, J. M. 1978. *Dictadura y Disentimiento Político*. Madrid: Alfaguara.
- MARAVALL, J. M. 1980. "Transición a la Democracia, Alineamientos Políticos y Elecciones en España". *Sistema*. 36:65-105.
- MARAVALL, J. M. 1986. "La Alternativa Socialista. La Política y el Apoyo Electoral del PSOE". *Sistema*. 35:3-48.
- MARAVALL, J. M. 1992. *What is Left?. Social Democratic Policies in Southern Europe*. Estudio/Working Paper 1992/36. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

- MARAVALL, J. M. 1993. "Politics and Policy: Economic Reforms in Southern Europe", en Pereira, L. C., Maravall, J. M., y Przeworski, A. *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 77-131.
- MARAVALL, J. M. 1997. *Regimes, Politics and Markets. Democratization and Economic Change in Southern Europe and Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- MARAVALL, J. M. y FRAILE, M. 1998. *The Politics of Unemployment. The Spanish Experience in Comparative Perspective*. Estudio/Working Paper 1998/124. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- MARAVALL, J. M. y PRZEWORSKI, A. 1998. *Political Reactions to the Economy: The Spanish Experience*. Estudio/Working Paper 1998/127. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- MARAVALL, J. M., SANTAMARÍA, J. 1985. "Crisis del Franquismo, Transición Política y Consolidación de la Democracia en España". *Sistema*. 68-69:79-129.
- MARSHALL, T. H. 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARTÍN-GUZMÁN, P., BELLIDO, N. y JANO, D. 1995. "Prestaciones Sociales y Redistribución en los Hogares Españoles". *Economistas*, 68:20-29.
- MEILÁN, J. L. 1963. *El Mutualismo Laboral*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- MESA LAGO, C. 1978. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA. 1977. *Programa de Saneamiento y Reforma Económica. Pacto de la Moncloa*. Madrid: Ministerio de Economía.
- MINISTERIO DE TRABAJO. 1967. *Seguridad Social. Ley de Bases, Texto Articulado Primero, Índices Analíticos*. Madrid: Ministerio de Trabajo. Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO. 1972. *Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen*

- General de la Seguridad Social y Disposiciones Complementarias*. Madrid: Ministerio de Trabajo.
- MINISTERIO DE TRABAJO. 1977. *Libro Blanco de la Seguridad Social*. Madrid: Ministerio de Trabajo.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 1985a. *Documento Base sobre la Reforma de la Seguridad Social para la Comisión Tripartita del Acuerdo Económico y Social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 1985b. “Proyecto de Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la seguridad Social”. *Revista de Seguridad Social*, 25:141-148.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 1985c. “Memoria del Proyecto de Ley para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social”. *Revista de Seguridad Social*, 27:143-176.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 1985d. *Presupuestos de la Seguridad Social 1985. Informe Económico – Financiero*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 1986. *Presupuestos de la Seguridad Social 1986. Informe Económico – Financiero*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 1988. *Anuario de Estadísticas Laborales 1987*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 1990. “Balance de Situación. Plan de Acción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el Área de la Secretaría General para la Seguridad Social (1987-1990)”. *Revista de Treball*, 12:55-73.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 1991. *Estudios Preparatorios para la Ley de Prestaciones no Contributivas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 1992. *Anuario de Estadísticas Laborales 1991*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 1994. *Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social Ejercicio 1994. Informe Económico – Financiero*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 1995. *Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social Ejercicio 1995. Informe Económico – Financiero*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 1996. *La Seguridad Social en el Umbral del Siglo XXI*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 1998. *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1997*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 1999. *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1998*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MONASTERIO, C. 1988. “La Seguridad Social en España; Una Visión General de su Problemática”. *Hacienda Pública Española*, 110-111:165-175.
- MONASTERIO, C., SUÁREZ, J. 1992. “Gasto Social en Pensiones”. *Hacienda Pública Española*. 120/121:119-143.
- MONASTERIO, C., SÁNCHEZ, I., BLANCO, F. 1996. *Equidad y Estabilidad del Sistema de Pensiones Español*. Bilbao: Fundación BBV.
- MONTERO, F. 1983. *El Primer Catolicismo Social y la “Rerum Novarum” en España (1888-1902)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- MONTERO, F. 1988. *Orígenes y Antecedentes de la Previsión Social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MONTERO, J. R. 1992. “Las Elecciones Legislativas”, en Cotarelo, R. (comp.). *Transición Política y Consolidación*

- Democrática. España (1975-1986)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 243-295.
- MORENO, L. y SARASA, S. 1993. "Génesis y Desarrollo del Estado de Bienestar en España". *Revista Internacional de Sociología*, 6:27-69.
- MUÑOZ, A. 1984. *Las Elecciones del Cambio*. Barcelona: Argos Vergara.
- MYLES, J. 1984. *Old Age in the Welfare State*. Toronto: Little, Brown and Company.
- NORDHAUS, W. 1975. "The Political Business Cycle". *Review of Economic Studies*, 42:169-190.
- O'CONNOR, J. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's.
- OFFE, C. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: MIT Press.
- OLARIAGA, L. 1959. *La Orientación de la Política Social*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- OLLER, J. L. 1995. *Política de Reforma de los Sistemas de Pensiones*. Documento de Trabajo 95-17. Madrid: FEDEA.
- ORGANIZACIÓN SINDICAL ESPAÑOLA. 1959. *Seguridad Social*. Madrid: Consejo Social de la Organización Sindical Española.
- ORLOFF, A. S. 1993. *The Politics of Pensions. A Comparative Analysis of Britain, Canada, and the United States, 1880-1940*. Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- ORLOFF, A. S. y SKOCPOL, T. 1984. "Why not Equal Protection?. Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900-1911, and the Unites States, 1880s-1920". *American Sociological Review*, 6:726-750.
- PALACIO, J. I. 1988. *La Institucionalización de la Reforma Social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- PALME, J. 1994. *Pensions and Income Inequality Among the Elderly: The Welfare State and Equality Revisited*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research (mimeo).

- PALME, J. 1990. *Pension Rights in Welfare Capitalism*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- PAMPEL, F. y WILLIAMSON, J. 1985. "Age Structure, Politics, and Cross-National Patterns of Public Pension Expenditures". *American Sociological Review*, 50:782-799.
- PAMPEL, F. y WILLIAMSON, J. 1989. *Age, Class, Politics and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PANIZO, J. A. 1991. "El Marco de las Prestaciones no Contributivas. Antecedentes y Objetivos de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre por la que se establecen en la Seguridad Social Prestaciones no Contributivas". *Revista de Treball*, 15:9-19.
- PARAMIO, L. 1992. "Los Sindicatos y la Política en España, 1982-1992", en Guerra, A. y Tezanos, J. F. (eds.). *La Década del Cambio. Diez Años de Gobierno Socialista 1982-1992*. Madrid: Editorial Sistema, pp. 521-538.
- PARAMIO, L. 1986. "Las Relaciones entre Partido y Sindicato: el Amor y la Conveniencia". *Claridad*, 12:5-17.
- PARAMIO, L. 1988. "El Socialismo y los Sindicatos: ¿Hacia el Divorcio?". *Sistema*, 82:19-36.
- PARÍS EGUILAZ, H. 1965. *El Desarrollo Económico español 1906-1964*. Madrid: Sánchez de Ocaña y Cía.
- PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL. 1979a. *Resolución Política XXVIII Congreso Partido Socialista Obrero Español*. Madrid: PSOE.
- PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL. 1979b. *Programa Elecciones 79*. Madrid: PSOE.
- PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL. 1981. *Resoluciones XXIX Congreso Partido Socialista Obrero Español*. Madrid: PSOE.
- PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL. 1982. *Programa Electoral. Elecciones Generales 1982*. Madrid: PSOE.
- PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL. 1984. *Resoluciones XXX Congreso Federal*. Madrid: PSOE.

- PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL. 1986. *Programa 1986/1990. Para Seguir Avanzando por Buen Camino*. Madrid: PSOE.
- PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL. 1988. *Resoluciones XXXI Congreso Federal*. Madrid: PSOE.
- PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL. 1989. *Programa Electoral 1989*. Madrid: PSOE.
- PAYNE, S. 1965. *Falange, Historia del Fascismo Español*. París: Ediciones Ruedo Ibérico.
- PAYNE, S. 1987. *El Régimen de Franco*. Madrid: Alianza Editorial.
- PAYNE, S. 1997. *Franco y José Antonio. El Extraño Caso del Fascismo Español*. Barcelona: Editorial Planeta.
- PENNIMAN, H., MUJAL-LEÓN, E. (eds.). 1985. *Spain at the Polls, 1977, 1979 and 1982*. Duke University Press.
- PERRIN, G. 1969. "Reflections on Fifty Years of Social Security". *International Labour Review*. 3:249-90.
- PIERSON, P. 1993. "When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change". *World Politics*, 45:595-628.
- PIVEN, F. F. y CLOWARD, R. A. 1971. *Regulating the Poor*. New York: Vintage.
- PLOUG, N. y KVIST, J. 1996. *Social Security in Europe. Development or Dismantlement?*. The Hague: Kluwer Law International.
- PRESIDENCIA DE GOBIERNO. 1969. *II Plan de Desarrollo Económico y Social*. Madrid: Presidencia de Gobierno.
- PRESTON, P. 1986. *El Triunfo de la Democracia en España: 1969-1982*. Barcelona: Plaza y Janés Editores.
- PRESTON, P. 2000. "El Gran Manipulador". *El País, Extra Domingo, 25 años después de Franco*. 19 de noviembre de 2000.
- PRZEWORSKI, A. 1985. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, A. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.

- QUADAGNO, J. 1988. *The Transformation of Old Age Security. Class and Politics in the American Welfare State*. Chicago: University of Chicago Press.
- RAGIN, C. C. 1987. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press. Berkeley.
- REDONDO, N. 1989. "Discurso de Clausura de las Jornadas de Reflexión sobre el Giro Social". *Claridad*, 29-30:49-56.
- REGINI, M. 1995. *Uncertain Boundaries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RIMLINGER, G. 1971. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: Wiley.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. 1989. "Orígenes y Evolución del Estado de Bienestar Español en su Perspectiva Histórica. Una Visión General". *Política y Sociedad*, 2:79-87.
- RODRÍGUEZ, J. L. 2000. *Historia de Falange Española de las JONS*. Madrid: Alianza Editorial.
- ROGOFF, K. 1990. "Equilibrium Political Budget Cycles". *American Economic Review*, 1:21-36.
- RULL SABATER, A. 1971. *La Seguridad Social en España*. Madrid: Euramérica.
- RULL SABATER, A. 1974. *Instituciones y Economía de la Seguridad Social Española*. Madrid: Confederación de Cajas de Ahorro.
- SÁNCHEZ, A. 1999. *Gasto y Redistribución en el Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, 1977-1985*. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza (mimeo).
- SANI, G. 1986. "Los Desplazamientos del Electorado: Anatomía del Cambio", en Linz, J. J. y Montero, J. R. (eds.). *Crisis y Cambio: Electores y Partidos en la España de los Años Ochenta*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 1-26.
- SAWYER, M. 1976. *Income Distribution in OECD Countries*. París: OECD.

- SCHARPF, F. W. 1987. *The Political Calculus of Inflation and Unemployment in Western Europe*. Working Paper Series nº 6. Cambridge: Minda de Gunzburg Center for European Studies.
- SCHARPF, F. W. 1991. *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.
- SCHMIDT, M. 1982. "The Role of the Parties in Shaping Macroeconomic Policies", en Castles, F. (ed.). *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist State*. London: Sage.
- SCHMITTER, P. 1975. *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal*. London: Sage.
- SCHMITTER, P. 1979. "Still the Century of Corporatism?", in Schmitter, P. y Lehmbruch, G. (eds.) *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage, pp. 7-52.
- SCHMITTER, P. 1982. "Reflections on Where the Theory of Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going", in Lehmbruch, G. y Schmitter, P. (eds.). *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage, pp. 259-79.
- SCHMITTER, P. 1991. "La Concertación Social en Perspectiva Comparada", en Espina, A. (comp.). *Concertación Social, Neocorporativismo y Democracia*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 67-80.
- SCHUMPETER, J. A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Harper.
- SERRANO, A. y CRUZ, I. 1972. "Nuevas Bases para la Seguridad Social". *Mundo Social*. 195:5-9.
- SHALEV, M. 1983. "The Social Democratic Model and Beyond: Two Generations of Comparative Research on the Welfare State". *Comparative Social Research*, 6:315-51.
- SKOCPOL, T. 1988. *Comparing National Systems of Social Provision: A Polity - Centered Approach*. Paper for Presentation at the Session on "Comparing National Institutions: Theoretical Approaches", Washington: International Political Science Association (mimeo).

- SKOCPOL, T. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- SKOCPOL, T. y AMENTA, E. 1986. "States and Social Policies". *Annual Review of Sociology*, 12:131-157.
- SOLCHAGA, C. 1991. "Presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992". *Presupuesto y Gasto Público*, 6:7-24.
- SOLCHAGA, C. 1997. *El Final de la Edad Dorada*. Madrid: Santillana S.A. Taurus.
- STEINMO, S. , THELEN, K. A. y LONGSTRETH, F. (eds.) 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STEPHENS, J. 1979. *The Transition from Capitalism and Socialism*. London: Mac-Millan.
- TITMUSS, R. 1974. *Social Policy*. London: George Allen & Unwin.
- TORTELLA, G. 1994. *El Desarrollo de la España Contemporánea. Historia Económica de los Siglos XIX y XX*. Madrid: Alianza Editorial.
- TRULLÉN, J. 1993. *Fundamentos Económicos de la Transición Política Española*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- TRUYOL, I., MARTÍN, A. 1980. "Análisis sobre la Protección Social a la Tercera edad". *Revista de Seguridad Social*, 7:111-136.
- TUFTE, E. 1978. *Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- TUSELL, J. 1985. "The Democratic Center and Christian Democracy in the Elections of 1977 and 1979", en Penniman, H., y Mujal-León, E. (eds.). *Spain at the Polls, 1977, 1979 and 1982*. Duke University Press, pp. 88-128.
- UNIÓN DE CENTRO DEMOCRÁTICO. 1979. *La Solución a un Reto*. Madrid: UCD.

- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES. 1982. "Posición de UGT ante la Propuesta de la Administración sobre Racionalización y Mejora de la Seguridad Social", en *Papeles de Economía Española*, 12-13, Anexo Documental.
- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES Y COMISIONES OBRERAS. 1990. "Plataforma Sindical Prioritaria". *Política y Sociedad*, 5:73-87.
- VAN KERSBERGEN, K. 1994. "The Distinctiveness of Christian Democracy", en Hanley, D. (ed.). *Christian Democracy in Europe. A Comparative Perspective*. London and New York: Pinter, pp. 31-47.
- VAN KERSBERGEN, K. 1995. *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.
- VELARDE, J. 1990. *El Tercer Viraje de la Seguridad Social en España*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- VICENTE MERINO, A. 1984. "Adaptación de las pensiones a las circunstancias económicas". *Revista de Seguridad Social*. 22:45-71.
- VICENTE MERINO, A. 1985. "Efecto en el Sistema Financiero de la Seguridad Social de la Estructura por Regímenes". *Economistas*. 17:200-204.
- VIVER, C. 1980. "Aproximació a la Ideología Política del Franquisme en L'etapa Fundacional del Régim". *Papers*, 14:11-47.
- WALLERSTEIN, M. 1990. "Centralised Bargaining and Wage Restraint". *American Journal of Political Science*, 4:982-1004..
- WEIR, M., ORLOFF, A. S. y SKOCPOL, T. 1988. *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- WILENSKY, H. 1975. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.
- WILENSKY, H. 1981. "Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare

- State”, en Flora, P. y Heidenheimer, A. (eds.) 1981. *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books, pp. 345-382.
- WILLIAMSON, P. 1985. *Varieties of Corporatism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ZAMBRANA, J. 1990. “El Modelo Sindical y la Democracia Industrial en España”. *Sistema*, 94-95:83-92.

APÉNDICE I.

RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Almunia Aman, Joaquín: Formó parte del gobierno de Felipe González como Ministro de Trabajo y Seguridad Social en la primera legislatura (1982-1986), y de Administraciones Públicas en las dos siguientes (1986-1991). También ha sido portavoz del grupo parlamentario socialista (1994-1997). Actualmente es diputado del PSOE por Madrid, y es Presidente de la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados (Entrevista: 20/12/1999).

Alonso Olea, Manuel: Autor del Anteproyecto de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963. Ha sido Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social primero en la Universidad de Sevilla, y posteriormente en la Universidad Complutense de Madrid. Autor de una de las obras de referencia fundamentales en materia de pensiones, *Instituciones de Seguridad Social*, reeditada en numerosas ocasiones. Actualmente es Profesor Emérito de la Universidad Complutense, y Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (Entrevista: 16/05/2000).

Bandrés Moliné, Eduardo: Desde 1996 es Catedrático de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Zaragoza. Actualmente es Consejero de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón (5 de agosto de 1999). Es autor de numerosas e

influyentes publicaciones sobre redistribución de la renta, Estado de bienestar, y efectos distributivos de las políticas de protección social, en especial de las pensiones de jubilación (Entrevista: 17/05/2000).

Calvo Ortega, Rafael: Ministro de Trabajo en dos ocasiones con los gobiernos de UCD (1978-1980). En esta calidad de Ministro de Trabajo fue responsable político de la reforma laboral de la democracia, en la que inscriben, principalmente, el Estatuto de los Trabajadores y la Ley Básica de Empleo. Senador de UCD por Segovia (1977-1979), diputado de UCD por Asturias (1979-1982), y eurodiputado del CDS (1987-1994). Actualmente es Catedrático de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad Complutense. Miembro del Instituto Internacional de Finanzas Públicas y autor de numerosos publicaciones científicas (Entrevista: 21/06/2000).

Cercas Alonso, Alejandro: Diputado del PSOE (1982-1999). Funcionario en la Tesorería General de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo. Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la tramitación de la Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Acción Protectora y la Estructura Orgánica de la Seguridad Social de 1985, y la Ley de Prestaciones no Contributivas de 1990. Ponente del Pacto de Toledo (1995). Eurodiputado desde julio de 1999. Ponente en el Parlamento Europeo del Informe sobre el Futuro de la Protección Social sobre la comunicación de la Comisión Europea “Evolución Futura de la Protección Social desde una Perspectiva a Largo Plazo: Pensiones Seguras y Viables”, COM (2000) 6222. Autor de varios artículos sobre la racionalización y mejora de las pensiones, y coautor de un libro sobre “El Nuevo Estado de Bienestar” (Entrevista: 26/04/2000).

Cruz Roche, Ignacio: Catedrático de Economía de la Empresa en la Universidad Autónoma de Madrid. Realizó su tesis doctoral sobre la Seguridad Social en España en 1975. Posteriormente ha

publicado varios libros y artículos sobre protección social, pensiones y Seguridad Social. Ha sido consultor de la Unión Europea (D.G.V) y del Ministerio de Trabajo (Entrevista: 03/04/2000).

Desdentado Bonete, Aurelio: Magistrado del Tribunal Supremo. Autor de numerosas publicaciones especializadas en materia de Seguridad Social (Entrevista: 09/03/2000).

Gamir Casares, Luis: Secretario General Técnico con Fernando Abril como Ministro en el primer Gobierno Suárez. Diputado de UCD por Alicante (1977-1982). Miembro de la Ejecutiva Nacional del Partido (1979-1982). Secretario de Estado de la Seguridad Social (1978-1979). Catedrático de Política Económica de la Universidad Complutense (en servicios especiales). Actualmente es diputado por Murcia con el PP desde 1993, y Presidente del Consejo Consultivo de Privatizaciones desde 1996 (Entrevista: 12/04/2000).

García de Blas, Luis: Secretario General para la Seguridad Social durante el período 1982-1986. En ese mismo período fue Presidente de los Consejos de control de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (Instituto Nacional de la Seguridad Social, Tesorería General de la Seguridad Social, Instituto Nacional de Servicios Sociales y el Instituto Nacional de la Marina), del que formaban parte representaciones empresariales y sindicales. Anteriormente fue responsable del Área de Sector Público del Servicio de Estudios del Banco de España (1968-1982). Coautor de dos libros y autor de unos treinta trabajos y artículos sobre el sistema de Seguridad Social (Entrevista: 03/04/2000).

Gómez Muñoz, Pilar: En el momento de realización de la entrevista era Jefa de los Servicios de Análisis Económicos y Financieros de la Tesorería General de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Actualmente sigue desempeñando el mismo puesto (Entrevista: 16/03/2000).

Gonzalo González, Bernardo: Subdirector General de Ordenación Jurídica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y Subdirector General Técnico del Instituto Nacional de Seguridad Social. Secretario de la Comisión Tripartita para la Mejora y Racionalización de la Seguridad Social, presidida por Enrique Fuentes Quintana (diciembre 1981). Exsecretario General del Instituto Iberoamericano de Seguridad Social y de la Asociación Española de Seguridad Social. Miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social, y Experto consultor para el Consejo de Europa, para la Comisión de Seguridad Social de Migrantes de la Unión Europea y para la Organización Internacional del Trabajo. Ha publicado más de setenta títulos sobre Seguridad Social. Actualmente es Secretario Técnico de Fraternidad Muprespa, mutua colaboradora de la Seguridad Social (Entrevista: 16/06/2000).

Jiménez Fernández, Adolfo: Secretario General para la Seguridad Social durante el período 1986-1996. Actualmente ostenta el cargo de Secretario General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (Entrevista: 10/12/1999).

Martínez Noval, Luis: Ministro de Trabajo y Seguridad Social entre 1990 y 1993. Presidente de la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados (1993-1996). También ha sido Portavoz de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Grupo Parlamentario Socialista (1997-1998), y Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista (1998-2000). Es diputado del PSOE por Asturias desde 1982. Ha publicado numerosos artículos en materias económicas y sociales, algunas de ellas centrándose en las relaciones entre Estado de bienestar y socialdemocracia (Entrevista: 31/05/2000).

Sancho Rof, Jesús: Ministro de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social en el primer gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo (febrero – diciembre 1981). Diputado de UCD por Pontevedra (1977-1979, 1982-1986), y de Coalición Popular (Entrevista: 13/07/2000).