

UN CONSTANTE GOTEO DE REFORMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

A partir del denominado Pacto de Toledo de 1995, documento que oficialmente lleva por título "Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse", se vienen produciendo cambios parciales constantes en la regulación de nuestro Sistema Público de Protección Social. Se trata de reformas puntuales que analizadas de una en una carecen de un alcance general de hondo calado. Sin embargo, contempladas dentro del programa reformador de impulsado por aquel Pacto de Toledo y puestas dentro del marco más general aún de las recomendaciones propuestas por las instituciones comunitarias dentro en el ámbito de la coordinación de las políticas nacionales de empleo, adquieren toda su relevancia y se comprende como un proyecto más coherente de modernización del sistema de Seguridad Social. Es cierto, que algunas concretas medidas responden a claves diversas y son meramente instrumentales dentro de otras reformas legales de signo diverso, pero el conjunto de las reformas abordadas siguen la senda marcada hace ya unos años en materia de actualización y adaptación global de nuestro sistema público de protección social.

De este modo, no es casual que en el año 2002 se hayan producido reformas de muy diverso signo en esta materia, incluso se avencinen otras complementarias a las mismas en el inmediato futuro. Por sólo referir las más importantes en forma de listado orientativo cabría mencionar a las siguientes normas aprobadas desde finales del año 2001 y a lo largo de este año 2002:

1) Ley 35/2002, de 12 de julio (BOE 13 julio), de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible; completada por dos disposiciones reglamentarias:

- RD 1131/2002, de 31 octubre (BOE 27 noviembre), por la que se regula la Seguridad Social de los trabajadores contratados a tiempo parcial, así como la jubilación parcial.
- RD 1132/2002, de 31 octubre (BOE 27 noviembre), de desarrollo de determinados preceptos de la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

2) Ley 45/2002, de 12 de diciembre (BOE 13 diciembre), de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

3) RD 1251/2001, de 16 de noviembre (BOE 17 noviembre), por el que se regulan las prestaciones económicas del Sistema de Seguridad Social por maternidad y riesgo durante el embarazo.

4) RD 1641/2001, de 27 diciembre de modificación parcial del régimen jurídico de las prestaciones de muerte y supervivencia. (BOE de 31 de diciembre de 2001).

5) Real Decreto 134/2002, de 1 de febrero de 2002 (BOE de 2), por el que se modifica parcialmente el Régimen Jurídico de las Pensiones de Viudedad y Orfandad en Clases Pasivas.

6) RD 459/2002, de 24 mayo (BOE 25 mayo), por el que se modifican los Reglamentos Generales sobre Inscripción de Empresas y Afiliación, Altas, Bajas y Variaciones de Datos de Trabajadores de la Seguridad Social y Sobre Cotización y Liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, respecto del Régimen Especial Agrario de la misma.

7) Real Decreto 433/2002, de 10 de mayo de 2002 (BOE de 18 de mayo de 2002), por el que se proroga la vigencia de las disposiciones transitorias del Real Decreto 5/1997, de 10 de enero, por el que se regula el subsidio por desempleo a favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen especial agrario de la Seguridad Social.

Todo lo anterior comporta una amplia repercusión sobre aspectos clave de ámbito de protección de la Seguridad Social, sobre todo en prestaciones tales como son las relativas a pensión de jubilación, prestación por desempleo, pensiones de viudedad y orfandad, prestaciones de riesgo durante el embarazo, así como la protección por nacimiento. Quedaría pendiente la largo tiempo anunciada pero dilatada adaptación de la pensión de invalidez. A lo anterior habría que añadir la mención al proyecto de Ley Concursal, en estos momentos en curso de tramitación parlamentaria, norma que formalmente queda algo alejada del conjunto de la normativa de Seguridad Social, pero que indiscutiblemente puede tener una importante repercusión sobre la gestión recaudatoria de la Seguridad Social (proyectos de Ley. Congresos de los diputados. Serie A, 23 de julio de 2002). Son cambios de la suficiente envergadura como para justificar el presente número monográfico de la revista, con una pretensión de ofrecer un panorama suficientemente completo de tales reformas, intentando sobre todo proporcionar una visión general de su alcance y significación dentro del conjunto del sistema.

El sistema público de Seguridad Social en nuestro país y, en general, todo el conjunto de la protección social del Estado a los ciudadanos más necesitados, goza de buena salud, existiendo sólidas garantías de que se encuentra afianzado para el futuro a corto y medio plazo. Este sentimiento de tranquilidad respecto al desenvolvimiento y solidez del sistema de pensiones y del resto

de las prestaciones sociales hoy en día se percibe como una valoración positiva, tanto por el conjunto de la población española como igualmente por parte de los expertos que hacen los análisis de proyección de los parámetros principales de evolución de la población y de sus necesidades económicas. Probablemente esta afirmación no podría haberse efectuado con tal seguridad y objetividad apenas hace unos pocos años, cuando era bastante habitual encontrar agoreros que efectuaban pronósticos intensamente pesimistas respecto del devenir y, en particular, del equilibrio financiero de nuestra Seguridad Social.

Ciertamente existen elementos objetivos que manifiestan la consistencia de los cimientos sobre los que se asienta nuestro sistema de Seguridad Social. No puede ocultarse que este último período hasta el presente ha coincidido con una fase de expansión y desarrollo económico, que es siempre un factor esencial para proporcionar condiciones óptimas de equilibrio financiero. La bonanza económica ha permitido el afloramiento de una economía sumergida que hasta el presente no colaboraba en la aportación de ingresos —vía cotizaciones sociales— a la Seguridad Social; del mismo modo, el incremento neto de empleo ha aumentado notablemente el número total de trabajadores en alta cotizantes; así, de los apenas doce millones de afiliados en alta laboral que existían en 1994, hemos pasado a superar los dieciséis millones en la actualidad, en concreto a fecha de agosto de 2002 hay contabilizados un total de 16.276.600 trabajadores afiliados al conjunto de regímenes de la Seguridad Social. Al propio tiempo, la disminución del desempleo ha permitido igualmente que el gasto social en prestaciones por desempleo haya disminuido sustancialmente, pasando de representar el 5,2% del Producto Interior Bruto (PIB) en el año 1993 a suponer el 3,2% en 1996. Complementariamente, la cualitativa reducción de las crisis empresariales ha disminuido en paralelo el que las empresas acudan de forma habitual a las fórmulas de jubilación anticipada, con lo cual la presión de masivas incorporaciones de pensionistas también se ha atenuado; a ello tampoco son ajenas las políticas públicas que comienzan a desincentivar la utilización del mecanismo de las jubilaciones anticipadas como instrumento principal de afrontar las necesidades de reestructuración empresarial por parte de las empresas.

Ahora bien, no todo es resultado de un cambio meramente coyuntural, que se invertiría de inmediato, de pasar a un contexto negativo de evolución de nuestra actividad económica. Incluso con algunos datos ya constatables de cambio del ciclo, aunque no sea brusco, que determinan unos datos macroeconómicos ya marcadamente negativos, puede aventurarse que las perspectivas de evolución de nuestro sistema de protección social no se va a ver alterado negativamente por estas novedades. Por ejemplo, el año 2001 arrojó por segundo año consecutivo un superávit nada menos que de un 0,9% del PIB cuando las previsiones iniciales para ese año eran del 0,3%. Debe destacarse, pues, que han concurrido otros factores más de fondo, que han apaciguado las aguas que corrían desbordadas hace apenas un lustro.

Ante todo se ha materializado un Pacto político, escenificado a través del Pacto de Toledo, que ha convertido a nuestro sistema público de Seguridad Social en una materia de Estado. Cuestión de Estado, no en el sentido de que quede ajeno a lo que es consustancial al debate político y al contraste de opiniones, pero sí en un compromiso esencial de no utilizar en ese debate argumentos de clara tonalidad demagógica, milenarista o fuera de todo contexto en relación con la realidad en la que nos movemos. Al propio tiempo, que ese pacto político ha permitido fijar posiciones comunes respecto de cambios estructurales del sistema necesarios para su afianzamiento y que se han podido materializar sin mayores problemas. Así, las principales recomendaciones recogidas en el Pacto de Toledo se han podido poner en marcha, siendo medidas de calado e influencia a medio plazo, que con seguridad afianzan el equilibrio financiero del sistema y aseguran una protección social apreciable, con el importante impacto que tiene sobre la cohesión social que corrige las desigualdades propias de nuestra sociedad, al tiempo que contribuye al desarrollo económico por vía del consumo.

Este es el momento de revisar el Pacto de Toledo, pues así se recogía en el propio acuerdo político, su análisis a los cinco años de su celebración, y proyectar las medidas de profundización en la línea en la que se viene avanzando. Ante todo, la gran virtud del Pacto de Toledo es que sus propuestas lograron un fuerte consenso social, desconocido en este ámbito hasta entonces, pues de un lado se desarrolló en el espacio parlamentario, comportando un fuerte compromiso de los partidos políticos decisivos a nivel estatal, inmediatamente reforzado con el diálogo y consenso social con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. En los últimos tiempos, sin embargo, se empieza a advertir una cierta tentación por abordar este tipo de reformas estructurales y de hondo calado en el largo plazo, sin agotar los necesarios esfuerzos de consenso político y social. Es bien conocido por todos el amago de reforma legislativa de la prestación por desempleo efectuado por el Gobierno de la nación, del que después se ha desdicho ante la fuerte contestación social que ha recibido. Las heridas todavía están abiertas e incluso desde Andalucía el asunto aún no está cerrado, pues queda pendiente lo que finalmente haya de hacerse con el régimen especial de subsidio agrario para Andalucía y Extremadura. No se trata de hacer leña del árbol caído, pero sí cuando menos llamar la atención sobre los riesgos de una parálisis política en la materia, pues la situación se puede volver más delicada aún.

En ese consenso general ha faltado también una importante tercera pata de la mesa, que fue la desencadenante en su momento de otro fuerte conflicto político, que habría que hacer el esfuerzo de conjurar de futuro. Me refiero al hecho de que en ese gran Pacto no se dio entrada a las Comunidades Autónomas, que obviamente son una pieza siempre clave en nuestra compleja estructura estatal. Sería necesario no olvidar esto y propiciar que las reformas que se incorporen y puedan tener incidencia sobre las competencias

autónomas en materia de asistencia social, incorporen a las Comunidades Autónomas con el protagonismo que les corresponde, en orden a garantizar que nuevamente la protección social no se va a utilizar como elemento de confrontación electoralista, partiéndose de la premisa de que la cohesión social del país requiere de un sistema uniforme de protección social para todos los ciudadanos, sin diferencias en función de su lugar de residencia. Citemos cuando menos dos asuntos que pueden resultar capitales, al margen del ya referido sobre el subsidio agrario. De un lado, la perspectiva de consolidación e institucionalización a nivel estatal de la denominada Renta Activa de Inserción, que ha de resituar y readaptar las prestaciones que con diversas denominación en cada Comunidad Autónoma venían cubriendo un espacio similar a éste por vía de las denominadas rentas activas de subsistencia. De otro lado, el siempre delicado asunto de los incrementos extraordinarios por parte de las Comunidades Autónomas de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social. El reciente pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre esta materia debería ser la ocasión idónea no sólo para dejar zanjado el conflicto, sino además para establecer un entendimiento estable entre el Gobierno de la nación y las Comunidades Autónomas sobre esta materia; me refiero en concreto a la STC 239/2002, de 11 diciembre, que resuelve el conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la nación frente a los Decretos 284/1998 y 62/1999 de la Junta de Andalucía, que establecía ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas.

En la perspectiva de contenido, aparte de seguir en la línea ya adoptada (por ejemplo, en lo que refiere al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones o al incremento del Fondo de reserva) sería imprescindible abordar las recomendaciones que no se han llegado a materializar o que lo han sido con medidas pobres e ineficaces; por ejemplo, la simplificación e integración de regímenes especiales, de modo que desemboquemos en dos exclusivos uno general para el conjunto de los asalariados y otro especial para los trabajadores autónomos; la asunción total por parte del Estado de lo que constituyen prestaciones no contributivas del sistema en sentido amplio, por ejemplo por vía de asumir éste los complementos por mínimos, incrementando con ello la aportación del Estado a los ingresos de la Seguridad Social; acompañar de medidas políticas la reforma legislativa relativa al establecimiento de un sistema flexible, gradual y progresivo de jubilación de los trabajadores, con vista a que no se quede en una mera propuesta legal que no incide sobre los comportamientos sociales y actitudes de nuestras empresas. En segundo lugar, habría que poner como norte alcanzar en un plazo razonable niveles de protección social asimilados a la media europea; actualmente, el gasto en protección social dentro de la media de la Unión Europea representa grosso modo el 27,6% del PIB, en tanto que España apenas supera el 20,2%, siendo en este

Finalmente, habría que introducir cambios legislativos sustanciales para dar respuestas a transformaciones profundas que se han producido en nuestra sociedad, como son las relativas a la pensión de viudedad, no unos meros retoques que no acaban de abordar los aspectos de fondo, tras la radical incorporación de la mujer al mercado de trabajo; o bien una vez generalizadas entre ciertas franjas de población la convivencia en parejas sin institucionalizar, que hacen incomprensible el mantenimiento de cierto tipo de requisitos para causar derecho a las prestaciones de Seguridad Social; o bien la paupérrima protección a la familia, inexplicable con las tasas de natalidad a las que nos enfrentamos, siendo llamativo que en España estas prestaciones representen el 2,1% del total del gasto en prestaciones sociales, mientras que la media de los 15 países de la UE se eleva al 8,5%.

El Director

ESTUDIOS