

TORRES LÓPEZ, Juan (Coord.):
Pensiones públicas: ¿y mañana qué?
(Ariel, Barcelona, 1996, 215 págs.)

POR JUAN DE DIOS CAMACHO ORTEGA*

Oportuno, riguroso en sus planteamientos, valiente en sus conclusiones, se trata de un espléndido libro.

Los autores, siete científicos de la Economía y uno del Derecho, desde un mismo posicionamiento político que los vertebraba, a lo largo de sus páginas nos ofrecen una (profunda) revisión crítica sobre la anunciada (¿no ha dejado de ser potencia para convertirse ya en acto?) reforma del sistema español de pensiones públicas.

Reside su oportunidad (más que en otro) en el valor discorde que el libro tiene en el seno de la fecunda producción bibliográfica de los últimos años sobre el particular.

A su través (una denuncia argumentada y valiente, que se repite en todos los capítulos), descubrirá el lector que, bajo el disfraz científico del Gran Capital Privado sustentador de la reforma (significativamente coincidente con el de «las organizaciones patronales, los organismos internacionales y los gobiernos de inspiración neoliberal, siempre con el apoyo explícito de los economistas teóricos más ortodoxos», Torres López), es otra muy distinta la verdad interesada que permanece oculta: Se trata de conseguir el control de los ingentes recursos financieros empleados en el sostenimiento de los sistemas de previsión social, todavía en manos «ineficaces para rentabilizarlos» dada su titularidad pública.

Desmontar, pues, los actuales sistemas de pensiones, sustituir sus fuentes de financiación abogando por modelos de capitalización (que se dicen sólo complementarios) frente a los vigentes modelos de reparto, con la única finalidad de «restablecer las tasas de beneficio empresarial y las condiciones de acumulación intensiva de capital, afectadas por la crisis que padecen las economías de los países industrializados» (Monereo Pérez), conforman esa otra realidad «intransparente» que determina la mayor parte de los argumentos esgrimidos por quienes adveran la incapacidad financiera de los sistemas públicos de Seguridad Social para hacer frente a los gastos de las futuras pensiones causadas en sus marcos reguladores.

Lógicamente, no escapa a dicha «profecía económica» (para algunos además «ley natural, constatable e inmutable») el sistema de previsión social imperante en nuestro país.

* Universidad de Málaga

Este hilo conductor une, como digo, los cuatro grandes bloques que componen el cuerpo del libro, cada uno de los cuales, a excepción del último, está integrado por dos capítulos.

La Parte Primera, bajo la rúbrica *Los sistemas de Seguridad Social ante la crisis del Estado del Bienestar*, es obra de Miren Etxezarreta (*Acerca de la Seguridad Social*) y José Luis Monereo Pérez (*La política de pensiones entre Estado y mercado*).

En ella, con pleno acierto metodológico, los autores enmarcan el debate sobre la crisis del sistema público de pensiones en el más amplio de la crisis del modelo institucional del Estado de Bienestar, ya que ambos planos son inescindibles: «Una reforma del sistema de pensiones de la Seguridad Social no es posible sin abordar el futuro de la sociedad» (Monereo Pérez).

Relativo a su desglose por capítulos, en su corto ensayo (que no tiene desperdicio), la profesora Miren Etxezarreta adelanta una importante conclusión (la cual preside también todo este discurso plural), de cuyo refrendo se ocupará con rigor, más adelante, el trabajo de Juan Luis Millán Pereira (*La «crisis financiera» de las pensiones públicas: la rebelión de los argumentos*): En tesis, compartida pues por los demás autores, afirma aquélla que el verdadero problema que aqueja al sistema español de pensiones públicas no es ni de naturaleza financiera ni económica sino política («el verdadero problema no es de fondos, sino de distribución de la riqueza que una sociedad produce»). De este modo, señala, si se acepta la prioridad del gasto en Seguridad Social como una decisión política de esta sociedad, no puede sostenerse entonces, bajo ningún concepto, que no haya dinero para financiarla. Para la autora, en este sentido, cuestiones como, por ejemplo, si la sociedad española prefiere sacrificar las pensiones y mantener los gastos de armamento, o si debemos avanzar hacia una financiación más completa del sistema mediante un modelo impositivo directo, por indicar sólo algunas, son en puridad los grandes retos sobre los que nuestra sociedad debe tomar partido en este momento crucial, y es claro que la solución a las mismas sólo implican un determinado compromiso político.

Por su parte, el profesor José Luis Monereo Pérez, en un brillante ensayo (aunque en aras de una mejor técnica sistemática quizá hubiera sido conveniente que precediese al de Miren Etxezarreta), después de hacer una sustanciosa síntesis de *Los modelos de pensiones en la crisis del Estado del Bienestar* -contexto en el que obviamente el autor presta especial atención al diseñado por el llamado «Pacto de Toledo», al que no escatima duras críticas («se fomenta así una sociedad dual insolidaria con las personas más necesitadas y especialmente con aquellas que están en situación de paro forzoso, pues sólo los que trabajan podrán a la postre establecer medidas complementarias que provean un nivel más elevado de protección o satisfagan las especiales necesidades de determinadas categorías de trabajadores»)-, centra su objeto de estudio en desentrañar cuál sea *El modelo de pensiones en el marco del sistema constitucional de la ciudadanía social*. Para ello, en primer lugar, analiza *El derecho a la Seguridad Social como derecho de ciudadanía*, y proyecta a continuación las

necesarias limitaciones jurídicas que de aquí deben derivarse sobre la actuación de los poderes públicos en materia de pensiones (*Ciudadanía social y política pública de pensiones*). Según el profesor Monereo Pérez, la justificación sociopolítica del Estado del Bienestar social, cuyo diseño se asume como crucial compromiso jurídico en nuestra Carta Magna, radica en la búsqueda de «una elevada desmercantilización de los derechos sociales y, al mismo tiempo, (en) la implantación de programas universalistas. De ahí que los mecanismos de aseguramiento privado encaminados a la satisfacción de prestaciones adicionales tengan en este marco un papel marginal». Dicha convención, añade, está siendo cuestionada, sin embargo, por las actuales políticas neoliberales que se proyectan en el campo de la política social, cuya estrategia se corresponde «con el fomento de una ciudadanía pasiva (que se refuerza en la privación de la cualidad de auténticos «derechos» a los derechos sociales de contenido prestacional) y con la atribución de una mayor discrecionalidad al poder público en la configuración del contenido de los «derechos» sociales». Esta línea de política del Derecho, advierte, «entraña el riesgo de privilegiar aún más a los colectivos más satisfechos de la sociedad cuyo bienestar se aleja progresivamente de la «subclase» o «infraclase» representada por los grupos social y políticamente desfavorecidos, lo cual puede generar graves procesos de desestabilización social y de pérdida de legitimidad de las políticas públicas».

La Segunda Parte, corresponde a Juan Luis Millán Pereira y Juan Torres López; se titula *El debate sobre el futuro de las pensiones*, y constituye, a no dudarlo, el núcleo central del libro.

Abre la misma el ensayo *La «crisis financiera» de las pensiones públicas: la rebelión de los argumentos*, en el que su autor, el profesor Millán Pereira, analiza la situación financiera del sistema público de pensiones en España, poniendo claramente de manifiesto, con profusión de cifras macroeconómicas, cómo los fundamentos de la crisis del sistema (más teóricos que reales y, en todo caso, no irreversibles) «no se apoyan en reflexiones técnicas y sí más bien ideológicas». Su desglose es el siguiente: Bajo el primer epígrafe, *Los principales fundamentos teóricos de una crisis financiera*, el autor sintetiza los principales argumentos esgrimidos por quienes afirman que el sistema español de pensiones públicas está en situación de quiebra, lo que exige su reforma inmediata y en profundidad; cuánto de verdad tienen éstos en el momento presente, es analizado en *La crisis financiera: ¿un hecho cierto?*, y desmontado, algo más adelante, el halo de infalibilidad con que tales argumentos se nos presentan (*El futuro económico de las pensiones: ¿hay argumentos definitivos?*, complementado por *El gasto público en pensiones: ¿un esfuerzo considerable?*); seguidamente, el autor desarrolla su propuesta alternativa frente a la crisis (es la convicción en la «rebelión de los argumentos» que identifica, como decimos, a todos los autores del libro) en *La reducción del gasto: ¿la única alternativa posible?* y *La distribución de la renta: el gran asunto olvidado*; cierran el capítulo tres conclusiones básicas *A modo de síntesis*, de las que no resisto a transcribir las dos primeras:

1. «Las cotizaciones a la Seguridad Social -al menos en una dimensión histórica- han sido suficientes para atender al pago de las pensiones contributivas, así como todas las restantes prestaciones sociales, económicas e incluso parte de la asistencia sanitaria pública, sin que se observe signo alguno de deterioro financiero. Dicho de otro modo, el exceso de ingresos procedentes de cotizaciones sobre gastos en pensiones habría permitido crear un fondo para este fin que en la actualidad alcanzaría una dimensión considerable. Al no existir, debemos concluir que se ha aplicado a otros destinos públicos.»

2. «El envejecimiento de la población no es razón suficiente que nos haga temer una posible crisis financiera futura del sistema. Los previsibles aumentos de gastos podrían ser absorbidos sin problemas si se alcanzan unas tasas de crecimiento razonables, se reduce el desempleo y se incrementa la tasa de actividad mediante la incorporación de personas en edad de trabajar al mercado de trabajo. Sólo una evolución negativa de las tres variables señaladas, sobre cuyo comportamiento el sector público puede ejercer una notable influencia, haría peligrar la «estabilidad financiera del sistema» sobre sus bases convencionales.»

Corresponde cerrar este segundo bloque a Juan Torres López, con el ensayo titulado *La estrategia de reforma del sistema público de pensiones: el penúltimo botón*. Título sugerente en el que, con la claridad expositiva que caracteriza a este autor (nunca en detrimento del rigor intelectual), se abordan de forma crítica los principales argumentos del cambio de modelo propuesto (reparto *versus* capitalización) en orden a la financiación futura del sistema de pensiones. Trabajo muy didáctico que comienza una síntesis (*La estrategia de la reforma*), a la que sigue un interesante análisis (*¿Es verdad que a medio plazo no podrá financiarse el actual sistema de pensiones? / ¿Es objetivamente mejor el sistema de pensiones que se propone?*) que demuestra (y reitera) los verdaderos intereses que están detrás de las propuestas modificadoras en *Pensiones y crisis económica: la pretensión neoliberal* («A la vista de todo esto, y puesto que a su pesar la estrategia conducente a debilitar los sistemas públicos de pensiones, a reducir las prestaciones y a fomentar la presencia de la iniciativa privada es un hecho asimismo incuestionable, debemos pensar necesariamente que aquélla responde a razones que no tienen que ver con una aparente perversidad intrínseca del sistema público, ni tan siquiera con su desequilibrio financiero, sino más bien con otros fenómenos paralelos que se vienen produciendo en nuestras economías y a los que la doctrina convencional no suele referirse... El sistema de pensiones públicas comporta la gestión de enormes masas de recursos financieros»), y finaliza con una propuesta personal (es patente que compartida por el resto de los autores) en *Lo que queda por hacer*: Considerar como objetivo prioritario de nuestra política económica la creación de empleo, recobrando para ello el impulso de la demanda, así como reformular el papel y los objetivos del sistema fiscal. Sin embargo, concluye -¿amargamente?- el profesor Torres López, nada de esto será posible si no somos capaces de lograr antes un cambio profundo de mentalidad social.

Constituye la Tercera Parte uno de los principales aciertos del libro. Está dedicada por entero a *La experiencia chilena*, país precursor, como se sabe, en el reemplazo de un sistema público de pensiones financiado merced a un modelo de reparto por un sistema privado basado en la capitalización individual (conocido por «Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones», AFP).

El primero de sus capítulos, cuya autora es Doris Elter (trágicamente fallecida en el accidente aéreo que se produjo en Perú, el 1 de marzo de 1996), nos ofrece una visión crítica de *El nuevo sistema previsional chileno*, que contrasta grandemente con la visión de éxito con que éste se nos presenta («sustentada casi exclusivamente en sus buenos resultados en el ámbito financiero y macroeconómico», aspecto éste que analiza extensamente Hugo Fazio en el capítulo siguiente) como ejemplo a imitar (*¿un modelo para la Seguridad Social?*). En sus conclusiones, destaca la autora cómo el nuevo sistema se caracteriza por su absoluta falta de idoneidad y eficiencia para proporcionar protección a los trabajadores frente a los riesgos sociales de vejez, invalidez y muerte; asimismo, señala, tampoco ha logrado «recuperar los niveles de cobertura que el sistema de pensiones chileno había alcanzado a inicios de los años sesenta», y ni siquiera es probable que los niveles actuales se mantengan; antes bien, es muy posible que tiendan a reducirse ya que, de continuar los promedios de no-cotización (debidos éstos al desempleo ocasional) que hoy se producen en la vida laboral de un trabajador normal (siendo así que ninguna magnitud apunta hacia un cambio en otro sentido), por ejemplo, «no cabe duda de que una gran parte de los afiliados de más bajas remuneraciones no alcanzará acumular un fondo previsional suficiente para obtener una pensión de vejez igual o superior a la mínima garantizada», siendo a la vez muy probable «que este segmento de trabajadores tenga lagunas previsionales sobre el promedio, de modo que no cumpla con los veinte años de cotización necesarios para tener derecho al aporte estatal»; se da además la circunstancia que una mujer se jubila a la misma edad y con el mismo capital acumulado en su cuenta de capitalización individual que un hombre, recibe, empero, una pensión de vejez significativamente menor que éste, discriminación que «es inherente e inmanente al sistema de AFP, puesto que la modalidad de pensión mediante renta vitalicia se basa en el modelo de seguro individual y no en el seguro social», y es la selección de riesgo una característica definitoria aquél.

Con la propuesta *AFP: un mecanismo poderoso de ahorro que debería ponerse al servicio del país*, que da nombre a su trabajo, concluye Hugo Fazio este interesante bloque dedicado al análisis de *La experiencia chilena*. Entre sus conclusiones principales, después de reconocer que las AFP «son el principal mecanismo de ahorro interno», el autor se lamenta de que el ahorro así obtenido no haya seguido el destino de una previa estrategia nacional de desarrollo: «En un elevado porcentaje -afirma-, el manejo de los recursos se encuentra en manos de consorcios financieros, al tiempo que las políticas definidas para su uso conducen en la práctica a que una alta proporción, por un lado, se utilicen para cubrir los elevados déficit y la deuda del Banco Central y, por otro, sean usados como un poderoso mecanismo de centralización financiera». Pero, a jui-

cio del mismo, el gran problema es la falta de democracia inmanente a la institución: ni en la gestión ni en el uso de sus propios recursos tienen los imponentes participación alguna; aquí radica su principal propuesta de reforma del sistema.

El cuarto y último bloque, por título lleva el de *Epílogo*. Consta de un solo capítulo (*El origen de las propuestas «modernas» sobre protección social: el debate sobre las leyes de pobres 150 años después*), obra de los profesores Fernando López Castellano y Juan Ortiz Molina, quienes lo han estructurado en los epígrafes siguientes: *La puesta en cuestión del bienestar como preferencia general*; *De nuevo el pensamiento lúgubre: Malthus y la crítica a la política social* y, finalmente, *La excusa de la escasez: la alargada sombra del darwinismo social*. De qué en él pretenden (y consiguen) los autores, dan buena cuenta las siguientes palabras: «El análisis neoliberal suele autoproclamarse como la expresión más moderna y adelantada del pensamiento económico y social, pero en el fondo no es sino una lectura de los planteamientos más reaccionarios del arcaico pensamiento liberal de los siglos XVIII y XIX. Nos parece que no está de más desvelar estos orígenes de las propuestas neoliberales que ahora se presentan como la expresión más fiel de la modernidad».

Basten, pues, estas breves indicaciones para despertar el interés del lector hacia un libro cuya sincera lectura le recomendamos. Tras ella, estoy convencido que dispondrá de importantes elementos de juicio para repensar nuestro presente, y quizá vea entonces lo que se alza ante sus ojos de un modo diferente...

RODRÍGUEZ RAMOS, María José Y

PÉREZ BORREGO, Gregorio:

**Procedimiento de Elecciones a Representantes de los
Trabajadores y Funcionarios.**

(Editorial ARANZADI, Pamplona 1995, 487 Págs.)

POR MANUEL GARCÍA MUÑOZ*

La representación unitaria es una de las manifestaciones de la democracia en la empresa. El cauce para conseguirla no es otro que el desarrollo de un proceso electoral, que tras el cumplimiento de una serie de trámites expresa la libre voluntad de los que van a ser representados. Pero el resultado del proceso no sólo tiene la finalidad de constituir los órganos de representación, sino que, además, determina la audiencia de los distintos sindicatos; de la que se deriva el grado de representatividad de las centrales sindicales. Por ello, no es de extrañar la regulación tan detallada del régimen jurídico del procedimiento electoral, sobre todo después de la reforma operada en el Estatuto de los trabajadores (hoy Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, TRET) por la Ley 11/1994 de 19 de mayo, y en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación (LOR) por la Ley 18/1994, de 30 de mayo. Ambas leyes han sido desarrolladas respectivamente por el Reglamento de Elecciones a Órganos de Representación de los Trabajadores en la Empresa (RES), RD 1844, y por el Reglamento de Elecciones a Órganos de Representación del Personal al Servicio de la Administración General del Estado, RD 1846/1944, aprobados el 9 de septiembre. Esta reforma ha pretendido unificar ambos regímenes, sin olvidar las peculiaridades de cada uno de ellos, y ha introducido como novedades más llamativas la modificación del sistema de medición de la representatividad sindical y la instauración del arbitraje obligatorio como medio de impugnación del proceso electoral.

Así pues, a nadie se le escapa la importancia de su estudio que resulta no sólo conveniente sino obligado para los distintos profesionales y especialistas del Derecho del trabajo. Contribuye a esta labor la obra de Rodríguez Ramos y Pérez Borrego en la que se ofrece una amplia panorámica del procedimiento de elecciones a representantes de los trabajadores y funcionarios. En ella, se analiza de manera exhaustiva las tres etapas en que los autores dividen el procedimiento electoral: preproceso, proceso y postproceso. Dentro de cada una de ellas, se presenta de forma ordenada los distintos actos que la conforman, las diversas reglas que se deben observar, los variados y múltiples inconvenientes que pueden surgir y las posibles soluciones que se pueden aportar.

* Universidad de Sevilla.