

XII PREMIO DE INVESTIGACIÓN
FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2013

***Modelo social europeo: perspectivas de futuro
frente a los desafíos económicos, geopolíticos,
democráticos y demográficos del s.XXI.***

AUTORES:

JAVIER BILBAO UBILLOS

JOSÉ ENRIQUE DEVESA CARPIO

MAR DEVESA CARPIO

INMACULADA DOMÍNGUEZ FABIÁN

BORJA ENCINAS GOENECHEA

ROBERT MENEU GAYA

EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

XII PREMIO DE INVESTIGACIÓN
FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2013

***Modelo social europeo: perspectivas de futuro
frente a los desafíos económicos, geopolíticos,
democráticos y demográficos del s.XXI.***

AUTORES:

JAVIER BILBAO UBILLOS

JOSÉ ENRIQUE DEVESA CARPIO

MAR DEVESA CARPIO

INMACULADA DOMÍNGUEZ FABIÁN

BORJA ENCINAS GOENECHEA

ROBERT MENEU GAYA

COMITÉ ORGANIZADOR DEL XII PREMIO DE INVESTIGACIÓN
“FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2013”

EUROBASK
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

José María González Zorrilla. Presidente.	Manuel Aguirre. Vicepresidente.
Igor Filibi. Vicepresidente.	Eusebio Cadenas Cordero. Vocal.
Lorena Lopez de Lacalle. Vicepresidenta.	Eusebio Gainza Lafuente. Vocal.
Ángel García Ronda. Vicepresidente.	José Poza Valle. Vocal.
Carmelo Barrio. Vicepresidente.	Isabel Aspe-Montoya. Directora Técnica.

Edición: Enero 2014.
Tirada: 1.200 ejemplares.
© EUROBASK
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo
Internet: www.eurobask.org
Edita: EUROBASK
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo
Fotocomposición: Gráficas IRUDI, S.L.
Impresión: Gráficas IRUDI, S.L.
ISBN: 978-84-695-9580-0
D.L.: VI-60/2014

COLABORAN EN ESTA EDICIÓN:

Parlamento Vasco.
Secretaría General de Acción Exterior. Gobierno Vasco.
Diputación Foral de Álava.
Diputación Foral de Bizkaia.
Diputación Foral de Gipuzkoa.

XII PREMIO DE INVESTIGACIÓN FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2013

Índice

Presentación	7
<i>José María González Zorrilla</i>	

TRABAJO GANADOR DEL XII PREMIO DE INVESTIGACIÓN FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2013

El modelo social europeo: elementos constitutivos y viabilidad en un contexto adverso ..	11
<i>Javier Bilbao Ubillos</i>	

ACCÉSIT PREMIADO

La sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones europeas como pilar fundamental de un nuevo Estado del Bienestar	61
<i>José Enrique Devesa Carpio, Mar Devesa Carpio, Inmaculada Domínguez Fabián, Borja Encinas Goenechea y Robert Meneu Gaya</i>	

PRESENTACIÓN

José María González Zorrilla
Presidente de EUROBASK

El proceso de globalización económica y financiera se ha potenciado a través de una vertiginosa revolución tecnológica en las telecomunicaciones y el acceso a la información. Como resultado, los fundamentos políticos, sociales, económicos y culturales que pusieron en marcha la reconstrucción europea tras la Segunda Guerra Mundial están sometidos a una fuerte tensión y a un incierto futuro.

El modelo social europeo, una de las principales características de la sociedad europea a nivel global, se enfrenta a múltiples desafíos económicos, geopolíticos, democráticos y demográficos en el s.XXI. Las perspectivas a medio plazo indican una pérdida progresiva de la importancia económica y demográfica de Europa en el mundo, lo que ha dado lugar a múltiples estudios y análisis sobre la sostenibilidad del Estado de Bienestar y el modelo social europeo.

Sin embargo, el ejercicio de una mayor transparencia ha revelado, en la actual crisis, la enorme influencia y mecenazgo que ejercen los discursos ideológicos en la elaboración de algunos informes científicos. El resultado de todo ello es una defensa de intereses particulares en contra de los intereses generales de toda la sociedad, impidiendo un análisis científico y objetivo de las oportunidades y amenazas para el Estado de Bienestar en un mundo globalizado.

Con objeto de promover un debate plural, crítico y abierto sobre el futuro del modelo social europeo, EUROBASK convocó el Premio UNIVERSITAS 2013 bajo el siguiente título:

Modelo social europeo: perspectivas de futuro frente a los desafíos económicos, geopolíticos, democráticos y demográficos del s.XXI.

EUROBASK sugería a los investigadores ciertos temas que, en su opinión, eran de interés para la ciudadanía y el trabajo institucional y político.

- El futuro del Estado de Bienestar.
- ¿Redefinición del sector público en Europa?
- Democracia y políticas públicas.
- Políticas europeas de solidaridad y cohesión.
- Modelo social europeo y retos demográficos.
- Sostenibilidad del sistema público de pensiones: entre la objetividad científica y el discurso ideológico.
- Sanidad y educación, dos retos para Europa en el s.XXI.

- El impacto de las políticas de austeridad en el modelo social europeo.
- Lobbys y multinacionales en el debate sobre políticas públicas.

El acierto en la elección del tema se puso de manifiesto en el gran número de proyectos de investigación presentados, habiendo sido esta edición de 2013 la que mayor número de trabajos de investigación ha recibido a concurso.

La creciente participación en este Premio de Investigación sobre temas europeos, pone de manifiesto el interés y la oportunidad de dedicar un mayor esfuerzo investigador a reflexionar sobre el proceso de integración europea, ya que es la Unión Europea la institución principal a la hora de definir políticas y acciones marco en los más diversos ámbitos de nuestras vidas.

La crisis y las políticas de austeridad han provocado un importante recorte de los fondos dirigidos al sector investigador, que en los medios de comunicación se identifica casi exclusivamente con las disciplinas relativas a la biomedicina, sector industrial o ingenierías; pasando por alto el gran impacto que tendrá en el futuro el debilitamiento de estudios en ámbitos como la sociología, el análisis político, los estudios económicos o el derecho.

EUROBASK, comprometido con la construcción europea desde 1948, es consciente de la necesidad de impulsar investigaciones sobre la Unión Europea que, desde perspectivas multidisciplinares y posiciones sociales y políticas diversas, contribuyan, en el s.XXI, a acercar el proyecto europeo de integración a sus objetivos fundacionales de fomento de paz, democracia, justicia social, solidaridad y progreso económico, promoviendo el desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza y los procesos democráticos y comercio justo en todo el mundo.

Los trabajos presentados en esta edición han aportado una amplia variedad de temas y enfoques en el análisis de una cuestión de máximo interés social: la sostenibilidad del modelo social europeo en el s.XXI, y los retos y desafíos que se abren para el Estado de Bienestar en sectores como la sanidad, los planes de pensiones, las políticas públicas...

Los miembros del Jurado:

- Mikel Anton Zarragoitia. Director de Asuntos Europeos. Gobierno Vasco.
- María Isabel Celaá. Presidenta de la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior. Parlamento Vasco.
- José María González Zorrilla. Presidente de EUROBASK.
- Lorena Lopez de Lacalle. Vicepresidenta de EUROBASK.
- Beatriz Pérez de las Heras. Catedrática de Derecho Comunitario Europeo. Universidad de Deusto.
- José Poza. Vocal de EUROBASK.
- Pedro Velarde. Director del Departamento de Evaluación de la Gestión e Innovación Empresarial de la UPV/EHU. Miembro de la Asamblea de EUROBASK.

Desarrollaron un apasionante debate sobre los méritos y características de cada proyecto de investigación, trabajo que se vio sumamente dificultado por la alta calidad de todos los trabajos presentados y la brillante trayectoria investigadora de los candidatos al Premio Francisco Javier de Landaburu Universitas 2013.

Tras someter a votación los diferentes proyectos de investigación, su contenido y documentación adjunta el Jurado acordó de forma unánime conceder el XII Premio Francisco Javier de Landaburu Universitas al proyecto:

Nº 8: “El modelo social europeo: elementos constitutivos y viabilidad en un contexto adverso”, realizado por Javier Bilbao Ubillos.

A continuación el Jurado eligió, también de forma unánime, un accésit que correspondió al siguiente proyecto:

Nº 5: “La Sostenibilidad de los Sistemas Públicos de Pensiones Europeos como pilar fundamental de un nuevo Estado de Bienestar” cuyos autores son: José Enrique Devesa Carpio, Mar Devesa Carpio, Inmaculada Domínguez Fabián, Borja Encinas Goenechea y Robert Meneu Gaya.

Estos dos proyectos de investigación se han desarrollado por los investigadores durante 2013, un convulso año lleno de propuestas, iniciativas y reformas en los temas sobre los que han trabajado los autores premiados en esta edición.

Ambos títulos indican que ha llegado el momento de pensar en clave europea, porque el modelo social europeo es, como su nombre indica, genuinamente europeo; y por tanto, su defensa deberá realizarse con todos los instrumentos que, a nivel político, institucional, legislativo y judicial ofrece la Unión Europea.

Ciertamente, ambos títulos plantean preguntas que despiertan una gran inquietud en la sociedad. ¿Cuál es la viabilidad del modelo social europeo en el actual contexto adverso? ¿Cómo avanzar en la sostenibilidad del sistema público de pensiones europeo? En la presente publicación, podemos encontrar brillantes propuestas y reflexiones de gran interés; pero que, no obstante, no cierran el debate, sino que lo enriquecen trasladando innovadoras propuestas a la sociedad, instituciones y agentes sociales. Ciertamente, la compleja situación de crisis económica y financiera, junto a la decepción social sobre la política, generan una fuerte polaridad en la opinión pública que, lejos de plantearse como un problema, debe ser entendida como una oportunidad para buscar soluciones que fomenten la cohesión de la sociedad europea, garantizando así el bienestar, progreso y seguridad para toda la ciudadanía.

Es necesario impulsar una acción europea, por encima de intereses nacionales o corporativos, y para ello es imprescindible fomentar una reflexión profunda desde y sobre el ámbito europeo.

Reflexiones para la acción podría ser el lema que resume el objetivo de EUROBASK con la convocatoria del presente Premio, y que invita a los lectores a poner en práctica una ciudadanía activa que participa en la definición de Europa en el s.XXI.

Para finalizar, quisiera agradecer públicamente el apoyo que, en la actual crisis, han concedido varias instituciones vascas a EUROBASK en 2013. El Parlamento Vasco, la Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Álava, la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Foral de Gipuzkoa colaboran con las actividades de reflexión y acción europea que desarrolla EUROBASK.

Sin su colaboración financiera y compromiso europeo, esta publicación no hubiera sido posible.

El modelo social europeo: elementos constitutivos y viabilidad en un contexto adverso

Javier Bilbao Ubillos

Profesor Titular de Economía Aplicada. Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Índice: 1. Introducción. 2. El concepto de *modelo social europeo*. 3. Caracterización del *modelo social europeo*: evidencia y grado de extensión en el conjunto de países de la Unión Europea. 4. La gobernanza de la cuestión social en la Unión Europea. 5. Principales retos a los que se enfrenta el *modelo social europeo*: un entorno adverso para su sostenibilidad. 6. Escenarios para la viabilidad del *modelo social europeo*. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

Resumen: El trabajo propone una definición y caracterización del *modelo social europeo* (MSE), aun admitiendo la existencia de claras variantes y de una creciente heterogeneidad de contextos institucionales y sociales en el seno de la UE. Los elementos constitutivos del MSE son sometidos a contrastación con los datos observados en los distintos países, buscando una evidencia empírica de su entidad como modelo de desarrollo diferenciado propio de Europa Occidental. Tras repasar el trato dispensado a la *cuestión social* por las instituciones comunitarias, se identifican los principales retos internos y externos a los que se enfrenta el MSE en un entorno adverso para su viabilidad. Antes de sintetizar unas conclusiones generales, se presentan los escenarios previsibles para el MSE bajo las hipótesis alternativas de intervención o ausencia de intervención específica comunitaria.

Palabras clave: Modelo social europeo, globalización, gobernanza comunitaria de la cuestión social, retos y viabilidad, escenarios.

Laburpena: Lanak *Europako gizarte ereduaren* (EGE) definizio eta ezaugarritatze bat proposatzen du; hala ere, onartzen du Europar Batasunean badirela zenbait aldaera, eta erakunde nahiz gizarte inguruneen heterogeneotasun gero eta handiago bat. EGEEa eratzen duten elementuak herrialde bakoitzean behatutako datuekin kontrastatzen dituzte. Mendebaldeko Europaren berezko garapen eredu bereziaren eredutzat har daitekeela frogatuko duen ebidentzia enpirikoaren bila. Europar Batasuneko erakundeek *gizarte gaiari* emandako tratua aztertuta, EGEEk bere bideragarritasunaren kontrakoa den ingurune batean aurre egin behar dien barne nahiz kanpo demak identifikatzen dira. Ondorio orokorrak atera baino lehen, EGEErako aurreikus daitezkeen egoerak aurkezten dira, Europar Erkidegoaren esku hartzea izatearen edo ez izatearen aukerazko hipotesien pean.

Gako hitzak: Europako gizarte eredu, globalizazioa, gizarte gaiaren erkidegoko gobernantza, demak eta bideragarritasuna, etorkizuneko egoeren hipotesiak.

Abstract: *The paper proposes a definition and characterisation of the European Social Model (ESM), while admitting the existence of clear variants and growing heterogeneity in institutional and*

social contexts in the EU. The elements that form part of the ESM are compared with the data observed in different countries in a search for empirical evidence of the existence of a specific development model pertaining to Western Europe. After analysing how the social issue is approached by Community institutions, it identifies the most significant internal and external challenges facing the ESM in a setting that does not favour its viability. Before summarising the paper's conclusions, it describes foreseeable scenarios based on alternative hypotheses of specific Community intervention or no such intervention.

Key words: *European social model, globalisation, Community social governance, challenges and viability, scenarios.*

1. Introducción

Pese a ser una expresión recurrente, existe cierto déficit de teorización del concepto de “modelo social europeo” (MSE), en el sentido de identificar sus contenidos definitorios y encontrar evidencia empírica de su entidad como modelo de desarrollo diferenciado característico de Europa Occidental en las últimas cinco décadas. Sin embargo, los actuales problemas de viabilidad del MSE –en un contexto adverso derivado del tipo de globalización emprendida por las actividades económicas y los nuevos retos demográficos, económicos, políticos y sociolaborales– no han pasado desapercibidos a los estudiosos o actores políticos, algunos de los cuales se han apresurado a darlo por muerto¹.

Por otro lado, es cierto que la Unión Europea (UE) está adoptando, en el marco de las estrategias formuladas para salir de la crisis, decisiones cruciales para la supervivencia del MSE que no sólo no han sido explícitamente debatidas, sino que están pasando desapercibidas para la opinión pública. Bajo las expresiones –aparentemente técnicas, pero ideológicamente poco inocuas– de “modernización del sistema de protección social” o de “aseguramiento de la sostenibilidad del sistema de pensiones” se encubren reformas que debilitan el vínculo de solidaridad establecido en los distintos países europeos, y diferentes grupos sociales, y que se halla en la base del modelo.

Este trabajo pretende aportar información, valoraciones e inquietudes que estimulen la reflexión sobre el MSE, seña de identidad de la sociedad europea, y que faciliten la participación ciudadana en la discusión sobre el futuro que queremos, antes de que sea demasiado tarde.

2. El concepto de *modelo social europeo*

En los documentos oficiales de la UE, y en el discurso político y académico, es frecuente la alusión a un MSE que constituiría una variante singular de desarrollo, con entidad y perfiles propios, compartida por los países de Europa Occidental y, específicamente, por los integrantes de la Unión Europea. Este modelo de desarrollo sería alternativo a los seguidos teóricamente por otras naciones industrializadas como los Estados Unidos y Japón (Alsasua, Bilbao y Olaskoaga, 2003 y 2007).

La primera cuestión que habría que tratar es la propia existencia real de ese MSE. Es decir, si se comparte, a lo largo de la UE o de Europa Occidental, un conjunto suficiente de elementos, potencialmente constitutivos de un paradigma diferenciado de desarrollo dotado de una clara dimensión social. En contraste con el discurso oficial comunitario, numerosos autores, como Hermann y Hofbauer, sostienen que no existe un solo MSE, sino muchos modelos sociales: en muchos aspectos esenciales, las diferencias entre los Estados miembros de

¹ “El clásico Estado del bienestar desaparecerá”, afirmó el Rey Guillermo el 17 de Septiembre de 2013 en su discurso ante las cámaras del Parlamento holandés con ocasión del *Prinsjesdag* (Día del Príncipe). El discurso, que fue escrito por la oficina del primer ministro liberal Mark Rutte, considera insostenibles las actuales prestaciones de desempleo y sanidad en la presente crisis económica. En su intervención, el Rey aludía a una *sociedad participativa* como alternativa futura al actual estado del bienestar.

la UE serían mayores que las diferencias entre la media europea y los EE.UU., especialmente después de la ampliación de la UE hacia la Europa Central y del Este (Hermann y Hofbauer, 2006, p. 21).

A la misma conclusión llega Sapir, para quien no sólo había varios modelos sociales en la UE – “*the notion of the ‘European social model’ is misleading. There are in reality different European social models, with different features and different performance in terms of efficiency and equity*” (Sapir, 2006, p. 370)—, sino que estos modelos son insostenibles y sólo tuvieron sentido en los años de intenso crecimiento de Europa Occidental de 1950 a 1973².

Inciendiando en esta pluralidad de contextos, algunos autores, correlacionando diversas variables consideradas significativas, y que permiten determinar la convergencia de los países en grandes conjuntos, han identificado varios *modelos sociales* que podrían coexistir en Europa:

- Así, Esping-Andersen (1989 y 1990), basándose principalmente en el análisis de tres grandes áreas (las relaciones entre Estado y mercado, la estratificación, y la desmercantilización de las prestaciones), distinguió inicialmente 3 *regímenes de bienestar* dentro de Europa Occidental, a los que denomina *continental*, *escandinavo* o *nórdico* y *anglosajón*; a esta tipología inicial se ha añadido posteriormente un modelo residual o *mediterráneo*. Estas serían las características privativas de estos modelos:
 - a. En el régimen *continental-corporativista o conservador*, el sistema de protección social se organizaría sobre la base de las categorías ocupacionales, y su finalidad sería garantizar el mantenimiento de ingresos y prestaciones a los asalariados cotizantes. Así pues, la universalidad en la cobertura del bienestar social depende del logro y mantenimiento del pleno empleo.
 - b. El régimen *anglosajón-liberal* destacaría por su vocación universalista y por articular una serie de prestaciones públicas homogéneas y relativamente básicas. El derecho a las prestaciones tendría un carácter residual, es decir, se requiere la demostración de insuficiencia de recursos económicos de los beneficiarios (*means testing*).
 - c. El régimen *nórdico-socialdemócrata* se caracterizaría por un alto grado en provisión universal de generosas prestaciones sociales, financiadas mediante los impuestos generales. La participación del mercado y la familia en la producción de bienestar es comparativamente menor. La igualdad de oportunidades y el ensanchamiento de la clase media (menor dispersión salarial) serían los elementos fundamentales del modelo.
 - d. El régimen *mediterráneo*³ se desarrollaría en un contexto en el que la familia se constituye como factor esencial de solidaridad y bienestar colectivo. La acción de la

² “*Models that are not efficient are not sustainable and must be reformed*” (Sapir, 2006, p. 370).

³ Este modelo ha sido desarrollado por varios autores, como Ferrera (1996) o Urbé (2012).

familia complementa sustancialmente la provisión estatal (prestaciones de carácter más básico) y los servicios ofertados por las organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro.

- André Sapir (2005) también lleva a cabo una clasificación de modelos sociales, a partir de algunas variables representativas de la equidad y la eficiencia –como la tasa de actividad, la protección relativa del puesto de trabajo (trabas al despido o a la contratación), la efectiva protección del trabajador, la presión fiscal o la importancia relativa de las políticas activas de empleo–, y utilizando prácticamente las mismas denominaciones que Esping-Andersen para referirse a los cuatro modelos que se manifiestan en Europa: los de los países nórdicos, los anglosajones, los continentales y los mediterráneos.
 - a. El modelo nórdico (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Países Bajos) se caracterizaría por un alto nivel de protección social y de imposición, así como por una intervención en el mercado de trabajo orientada a las políticas activas y los programas de mantenimiento de rentas, registrándose una baja dispersión salarial.
 - b. El modelo continental (Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo), estaría dotado de un alto nivel de protección social contributiva (pensiones y prestaciones de desempleo) y de un mercado de trabajo muy rígido.
 - c. El modelo mediterráneo (Grecia, Italia, Portugal, España), se distinguiría por un gasto social bajo, centrado en pensiones, y por un mercado laboral muy rígido.
 - d. El modelo anglo-sajón (Irlanda y Reino Unido), se caracterizaría por un bajo nivel de protección social (principalmente asistencial) y por un mercado de trabajo muy flexible, basado en sindicatos débiles y alta dispersión salarial.

Sapir argumenta que generalmente hay un *trade-off* o intercambio entre altos niveles de igualdad y altos niveles de empleo. Los únicos modelos sostenibles y eficientes serían el modelo nórdico y anglosajón, aunque el primero de ellos avanza más en la igualdad y reduce el riesgo de pobreza.

A estas clasificaciones, algunos autores añaden recientemente un quinto modelo para recoger la situación relativa de los países del Centro-Este de Europa, donde las prestaciones sociales públicas son más escasas (Giddens, 2008, p. 25).

A pesar de esta diversidad de situaciones, numerosos autores siguen afirmando que existe un MSE, que se definiría por unos valores o principios compartidos:

- Para Viñals (2005), el MSE es un sistema que, a diferencia del modelo norteamericano, trata de preservar un grado adecuado de cohesión económica y social a través de las redes de protección social existentes tanto a escala nacional como comunitaria que, en última instancia, configuran la apuesta europea por el Estado del Bienestar. A nivel nacional, lo

anterior se concreta en unos sistemas de imposición progresiva, en el peso de las transferencias y otras partidas de carácter social en el presupuesto –como el seguro de desempleo– así como en leyes y normas como las que, por ejemplo, regulan el mercado de trabajo

- Según Giddens (2008), el MSE, con su sistema de bienestar y de protección social ha sido la verdadera *joya de la corona* del viejo continente y es una “*parte fundamental de lo que Europa representa*” (Giddens, 2008, p. 15). Este modelo, que ha contribuido a aumentar la cohesión social y a hacer más tolerable la lucha por la subsistencia para muchos individuos, ha sido también una de las principales señas de identidad de Europa occidental: en torno a este modelo ha ido creciendo la Unión Europea y es, sin duda, una fuente de inspiración para países tanto del mundo desarrollado, como aquellos en vías de desarrollo. Pese a ello, en la actualidad Giddens sostiene que debemos replantearnos el Estado del Bienestar tradicional, en paralelo a una dinámica de mejora de la competitividad europea.
- Moreno y Serrano entienden el MSE como “*un proyecto articulado en torno a la solidaridad colectiva, la equidad social y la eficiencia productiva*”. Los principios que delimitan el MSE contrastan con otros sistemas socioeconómicos donde el individualismo re-mercantilizador es el rasgo característico de las políticas del bienestar (USA), o el modelo de *dumping* social se propone como valor añadido de crecimiento económico (países emergentes asiáticos) (Moreno y Serrano, 2009, p. 4).
- Hermann y Mahnkopf contraponen el modelo europeo de servicios públicos de bienestar para la mayoría de la población, y de intensa regulación laboral, con el modelo norteamericano de *bienestar social privado* y flexibilidad del mercado de trabajo (Hermann y Mahnkopf, 2010, p. 4 y 5).
- Jessop (2009), desde una óptica marxista-regulacionista, entiende que el elemento singular del MSE (al que denomina Estado Nacional de Bienestar keynesiano) es la consideración del salario como impulsor básico de la demanda, lo que explica la prioridad que se da en el MSE a las políticas económicas a favor del pleno empleo.
- Finalmente, para Shackleton, el MSE debería ser considerado más una aspiración que una categoría descriptiva (Shackleton, 2006, p. 46). Y para fundamentar esta afirmación, cita la percepción de la Confederación Europea de Sindicatos (ETUC) en el sentido de que el MSE es una visión de la sociedad que combina crecimiento económico sostenible con una permanente mejora de las condiciones de vida y de trabajo. Esto implicaría pleno empleo, trabajos de buena calidad, igualdad de oportunidades, protección social para todos, inclusión social, y ciudadanos implicados en las decisiones que les afectan (ETUC, 2013).

Del mismo modo, los documentos oficiales de la UE dan por sentado que existe un MSE:

- Así, el Libro Blanco de 1994 *La política social europea, un paso adelante para la Unión* afirma que hay ciertos valores compartidos que forman la base del modelo social europeo. Estos incluyen la democracia y los derechos individuales, la libre negociación colectiva, la economía de mercado, la igualdad de oportunidades para todos y la asistencia social y la solidaridad (Comisión Europea, 1994). El modelo se basa en la convicción de que el progreso económico y el progreso social son inseparables: “*Ambas, la competitividad y la solidaridad, han sido tomadas en cuenta en la construcción de una exitosa Europa para el futuro*”.
- Por su parte, la Comisión, en la Comunicación de 2001 sobre “*Empleo y políticas sociales: Un marco para invertir en la calidad*”, contrasta el “modelo social europeo” del gasto público social con el “modelo de EE.UU.”, que se basa en el gasto privado, poniendo de relieve el hecho de que el 40% de la población de los EE.UU. carece de acceso a la atención primaria de salud, aunque el gasto per cápita como porcentaje del PIB es mayor en los EE.UU. que en Europa. La Comisión hace hincapié en que no es sólo la generación de puestos de trabajo, sino también sus características, lo relevante para el modelo social europeo.
- Es cierto que la Comisión, en la Comunicación *Los valores europeos en un mundo globalizado*, alude explícitamente a la “Unidad y diversidad: los dos principios en que se basa el desarrollo de las políticas socioeconómicas” (Comisión Europea, 2005, p. 4), dando a entender que existen distintos escenarios sociales en Europa. Pero añade a continuación que “*cada uno de nuestros modelos sociales se basa en valores comunes europeos. Estos constituyen el fundamento de nuestro enfoque específico respecto a las políticas socioeconómicas*”.
Esta Comunicación asume que los Estados miembros de la UE han desarrollado su propio enfoque, reflejo de su historia y preferencias colectivas. Cada uno de ellos ha combinado elementos comunes tales como los regímenes de pensiones, la atención sanitaria y, a largo plazo, la protección social, la educación, la reglamentación del mercado laboral y la redistribución a través de políticas fiscales. Los Estados miembros son responsables de la elaboración y aplicación de las distintas prestaciones.
Asimismo, la Comunicación admite que existen importantes disparidades dentro de la UE. Por ejemplo, Lituania, Letonia e Irlanda dedican entre un 14% y un 15% de su PIB a los regímenes de protección social, el Reino Unido y Bélgica, un 27% y Francia y Suecia, un 30%. El nivel de las pensiones al amparo de estos regímenes varía notablemente, ya que supone entre un 31% y un 37% de los ingresos medios en el caso de Irlanda, el Reino Unido y Bélgica, y más del 70% en el caso de Austria, Finlandia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Portugal y España.
Pese a la diversidad, la Comunicación concluye que cada uno de los sistemas tiene características específicamente europeas en las que debemos basarnos:
 - En primer lugar, las políticas económicas y sociales nacionales se basan en valores comunes tales como la solidaridad y la cohesión, la igualdad de oportunidades y la lucha contra cualquier forma de discriminación, unas normas adecuadas en materia de salud

y seguridad en el trabajo, el acceso de todos a la educación y la atención sanitaria, la calidad de vida y un empleo de calidad, el desarrollo sostenible y la participación de la sociedad civil. Estos valores demuestran que Europa ha optado por una *economía social de mercado*.

- En segundo lugar, el sector público tiende a desempeñar un papel más destacado en materia de organización y financiación de los sistemas nacionales. Los entonces 25 Estados miembros de la UE –en 2005– dedicaban por término medio el 27% de su PIB al gasto público para protección social, frente al 15% de los Estados Unidos y el 17% de Japón.
 - En tercer lugar, los sistemas nacionales se fundamentan, según la Comisión, en una sólida “dimensión europea”, es decir, los sistemas nacionales podrían ser reforzados por las políticas desarrolladas a escala europea.
 - En cuarto lugar, existe una tradición sólidamente arraigada de diálogo social y cooperación entre los gobiernos, la industria y los sindicatos, aunque los mecanismos concretos de funcionamiento varían notablemente de un Estado miembro a otro.
- Por fin, el *Informe sobre las relaciones industriales en Europa 2010*, elaborado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea (2011), subraya el hecho de que las relaciones industriales a nivel europeo, nacional, intersectorial, sectorial y de empresa son cruciales para la estabilidad del MSE. También destaca que uno de los desafíos principales en el presente es el logro de un balance justo entre, por un lado, la eficiencia y, por otro, la equidad y solidaridad. El MSE, según este Informe, se caracterizaría, entre otros aspectos, por una elevada cobertura de los convenios colectivos.

Como resumen de este apartado, podemos concluir que en Europa Occidental, en general, se habría dotado de una mayor dimensión social a la dinámica de crecimiento económico –reflejada, por ejemplo, en la relativamente más amplia cobertura de riesgos y necesidades por parte de las Administraciones públicas, en la mayor protección dispensada al trabajador en la regulación de las relaciones laborales, y en la mayor relevancia del diálogo social–, aunque este MSE, así conceptualizado, presenta previsiblemente muy acusadas variaciones de unos países a otros, como se tratará de contrastar más adelante.

3. Caracterización del *modelo social europeo*: evidencia y grado de extensión en el conjunto de países de la Unión Europea

3.1. Caracterización del SME

La labor de caracterización del MSE es, obviamente, muy subjetiva, y los esfuerzos caracterizadores han sido de un nivel de concreción o exigencia muy variado: por ejem-

plo, Vaughan-Whitehead enumera hasta 15 componentes hipotéticos del MSE (Vaughan-Whitehead, 2003); Giddens sólo requiere 3 notas al modelo: Estado intervencionista y desarrollado; sistema de bienestar sólido; limitación de la desigualdad (Giddens, 2008, p. 16).

Por mi parte, y sobre la base de las aproximaciones conceptuales reunidas en el apartado anterior, entiendo que el MSE –al que nos referimos habitualmente como *Estado del bienestar* o *economía social de mercado*– consistiría en un intento histórico de articular la igualdad de oportunidades (equidad) con el crecimiento económico (eficiencia) asentado en los siguientes pilares:

- a. Un sistema de protección social de financiación pública muy desarrollado, que proporciona a los ciudadanos una amplia cobertura frente a los principales riesgos y carencias;
- b. Una presión fiscal relativamente más elevada –en correspondencia con los mayores niveles de gasto público– y con una base más amplia de impuestos progresivos sobre la renta y la propiedad⁴;
- c. Una mayor cohesión social o equidad en la distribución de la renta, como consecuencia de los efectos redistributivos combinados de los dos elementos anteriores;
- d. El logro de altos niveles de empleo de cierta calidad (en términos de condiciones de trabajo dignas y de generación de valor añadido), buscando la reinserción socio-laboral de las personas excluidas –es decir, un patrón de crecimiento dotado de carácter inclusivo– y con peso relevante del empleo público;
- e. Una intervención reguladora en los principales mercados, y fundamentalmente en el mercado de trabajo, en este caso orientada a la tutela de la parte teóricamente más débil de la relación laboral (el trabajador);
- f. Una práctica continuada de la concertación o diálogo entre los agentes sociales, que se plasma tanto en acuerdos relativos a las condiciones de empleo y orientación de la intervención pública, como en una amplia cobertura de la negociación colectiva.

3.2. Realidad del SME y grado de extensión en el conjunto de países de la Unión Europea

En este apartado empírico, dividido en dos epígrafes, se pretenden contrastar dos hipótesis:

⁴ El efecto combinado de estas dos primeras características genera una dinámica redistributiva de la renta más intensa que favorece un nivel relativamente elevado de cohesión social. Es decir, el sector público, a través de distintas intervenciones, puede, por un lado, condicionar la creación de renta *primaria* (también llamada *renta de mercado* o *renta factorial*), que resulta de la retribución que realiza el mercado a los titulares de los factores que participan en el proceso productivo; y, por otro, contribuir a la configuración de la renta *secundaria*, surgida tras la detracción de impuestos y la asignación de prestaciones monetarias y en especie públicas, con un afán redistributivo.

1. Epígrafe 3.2.1: Que los elementos definitorios del MSE se satisfacen en Europa occidental en exclusividad o en mucha mayor medida que en el resto de países desarrollados. Es decir, que se observa en la realidad el perfil diferenciado del MSE.
2. Epígrafe 3.2.2: Que el MSE es reconocible en todos los Estados miembros de la UE, de forma tangible, en lo concerniente a esos pilares o elementos caracterizadores.

3.2.1. *El MSE frente a otros posibles modelos socioeconómicos en el resto de países desarrollados*

Parece innegable que desde los años 50 del siglo XX ha habido un estilo de crecimiento económico diferenciado en Europa respecto a los patrones seguidos por otros países desarrollados como Estados Unidos (EE.UU.), Japón, Australia o Canadá. Sus elementos definitorios serían: de una parte, una orientación de la política económica no sólo enfocada al crecimiento económico, sino que también considera, simultáneamente, los efectos de éste sobre la distribución de la renta y la extensión de la pobreza; y, de otra, el tipo de instrumental interventor, basado en una mayor intensidad reguladora, mayor presión fiscal y mayor presencia del empleo público.

Pero vamos a tratar de contrastar ese estado de opinión comparando la situación relativa de los países europeos, por un lado, y del resto de países desarrollados (EE.UU., Japón, Australia y Canadá, como referentes esenciales) por otro respecto a los elementos constitutivos del MSE que hemos señalado previamente:

a. Un sistema de protección social de financiación pública muy desarrollado

Nos centraremos singularmente en el análisis comparado del gasto público de carácter social. Para poder comparar los datos de los países europeos con los correspondientes a los demás países avanzados, es necesario recurrir a la base de datos de la OCDE⁵, de la que surge la información utilizada para elaborar la tabla 1.

Desde el punto de vista del esfuerzo en gasto social de los países desarrollados, efectivamente habría un comportamiento diferenciado de los Estados miembros de la UE-15. En toda la serie histórica, con la única excepción de Grecia, Irlanda y Portugal (que en 4 ocasiones muestran un dato inferior a la media aunque, normalmente, mayor que la mayoría de los países no pertenecientes a la UE) y ocasionalmente del Reino Unido, los países europeos de la organización se encuentran por encima de la media de gasto social de la OCDE, y los no europeos se hallan por debajo, siendo las diferencias entre las medias de gasto de los países europeos y no europeos muy acusadas (entre un 33% y un 55% mayor en el caso europeo, según los ejercicios).

⁵ La metodología de definición del gasto social en las bases de datos de la OCDE es específica y no coincide exactamente con la manejada por SEEPROS (Sistema de estadísticas integradas de Protección social, que maneja el EUSTAT) en el ámbito de la UE. Por otra parte, la mayoría de los países que se adhieren a la UE en 2005 y 2007 no pertenecían a la OCDE (y aún hoy en día no lo hacen) y por eso no hay datos disponibles. Se utilizará la UE-15 para realizar las comparaciones.

Tabla 1:

Gasto público social como porcentaje del PIB en países seleccionados de la OCDE, 1980-2013 (en %)

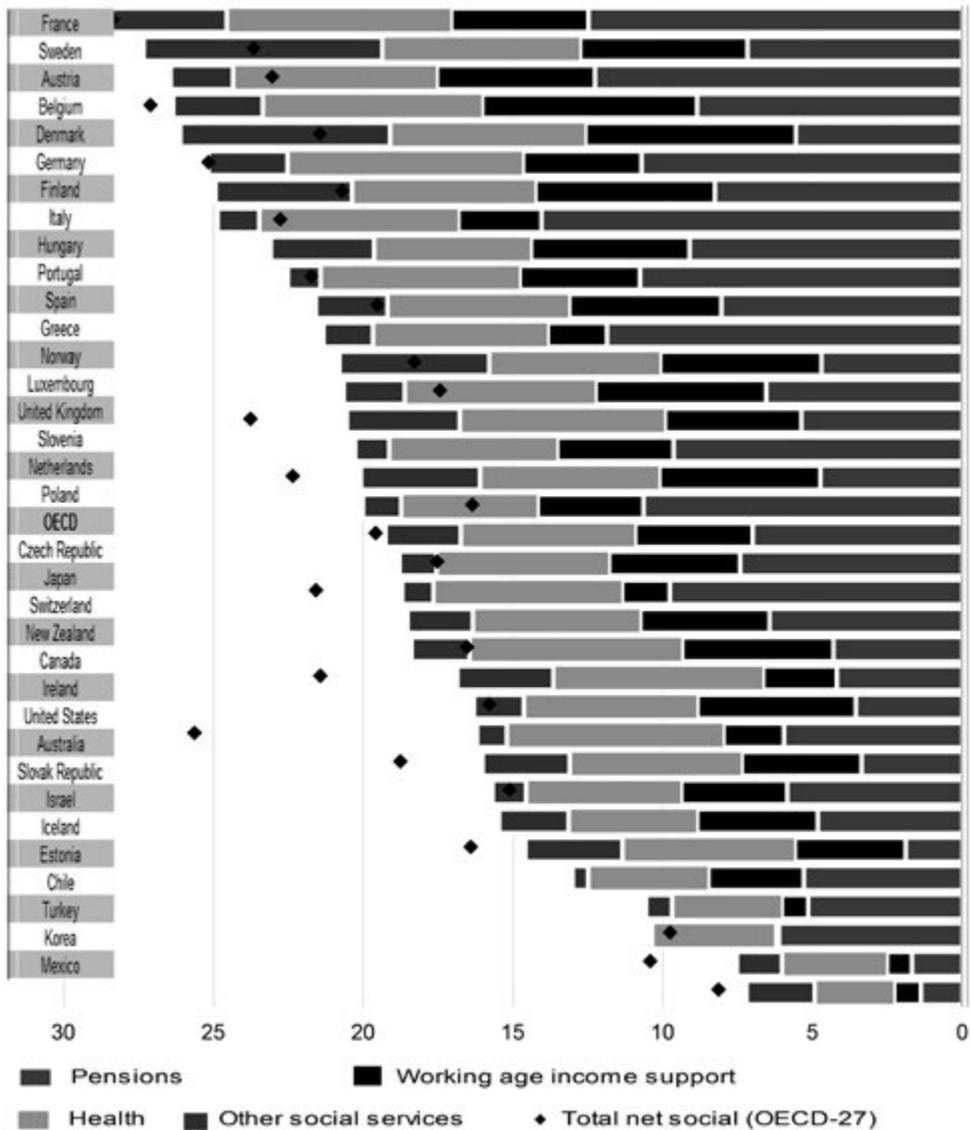
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013
Alemania	22,1	22,5	21,7	26,6	26,6	27,3	27,1	26,2
Austria	22,4	23,7	23,8	26,5	26,6	27,1	28,9	28,3
Bélgica	23,5	26	24,9	26,2	25,3	26,5	29,5	30,7
Dinamarca	24,8	23,2	25,1	28,9	26,4	27,7	30,1	30,8
España	15,5	17,8	19,9	21,4	20,2	21,1	26,5	27,4
Finlandia	18,1	22,4	24,1	30,7	24,2	26,2	29,4	30,5
Francia	20,8	26	25,1	29,3	28,6	30,1	32,2	33,0
Grecia	10,3	16,1	16,6	17,5	19,3	21,1	23,3	22,0
Irlanda	16,5	21,1	17,3	18,1	13,4	16,0	23,7	21,6
Italia	18,0	20,8	19,9	19,8	23,1	24,9	27,8	28,4
Luxemburgo	20,6	20,2	19,1	20,8	20,9	22,8	23,0	23,4
P. Bajos	24,8	25,3	25,6	23,8	19,8	20,7	23,5	24,3
Portugal	9,9	10,1	12,5	16,5	18,9	23,0	25,6	26,4
R. Unido	16,5	19,4	16,7	19,9	18,6	20,5	23,7	23,8
Suecia	27,1	29,5	30,2	32	28,4	29,1	28,3	28,6
UE-15	n.d	n.d	27,7	n.d	n.d	24,3	n.d	27,8
EE.UU.	13,2	13,2	13,6	15,5	14,5	16,0	19,9	20,0
Japón	10,3	11,1	11,1	14,1	16,3	18,5	22,3	..
Australia	10,3	12,2	13,2	16,2	17,3	16,5	17,9	19,5
Canadá	13,7	17	18,1	18,9	16,5	16,9	18,7	18,2
OECD	15,5	17,2	17,6	19,5	18,9	19,7	22,0	21,9

Fuente: OCDE (2013a), Social Expenditure Statistics (database).

El gráfico 1 corrobora esta conclusión y muestra cómo, en las últimas tres décadas, el gasto público de carácter social se ha incrementado en mayor medida en los países europeos de la OCDE. Francia, Suecia, Austria, Bélgica y Dinamarca lideran los aumentos, y sólo en el lugar 19º aparece el primer Estado miembro no europeo: Japón. Las partidas con un comportamiento más dinámico en los países europeos son las asociadas a los programas de mantenimiento de rentas.

Gráfico 1:

Incrementos en el gasto público de carácter social en los países de la OCDE desde los años 80 (en %)



Fuente: OCDE (2010), Social Expenditure database.

b. Una mayor presión fiscal y un mayor peso de la imposición progresiva

En segundo lugar, identificábamos la mayor presión fiscal como otro elemento constitutivo y diferenciador del MSE. La tabla 2 muestra el esfuerzo tributario de los países de la OCDE desde 1965 a 2010.

Tabla 2:
Ingreso tributario como porcentaje del PIB
en seleccionados países de la OCDE, 1965-2012 (en %)

	1965	1975	1985	1995	2005	2010
Alemania	31,6	34,3	36,1	37,2	35,0	36,1
Austria	33,9	36,7	40,9	41,4	42,1	42,0
Bélgica	31,1	39,4	44,3	43,5	44,5	43,5
Dinamarca	30,0	38,4	46,1	48,8	50,8	47,6
España	14,7	18,4	27,6	32,1	36,0	32,3
Finlandia	30,4	36,6	39,8	45,7	43,9	42,5
Francia	34,2	35,5	42,8	42,9	44,1	42,9
Grecia	18,0	19,6	25,8	29,1	32,1	30,9
Irlanda	24,9	28,5	34,3	32,1	30,1	27,6
Italia	25,5	25,4	33,6	39,9	40,6	42,9
Luxemburgo	27,7	32,8	39,5	37,1	37,6	37,1
P. Bajos	32,8	40,7	42,4	41,5	38,4	38,7
Portugal	15,9	19,1	24,5	29,3	31,1	31,3
R. Unido	30,4	34,9	37,0	34,0	35,4	34,9
Suecia	33,3	41,3	47,4	47,5	48,9	45,5
EE.UU.	24,7	25,6	25,6	27,8	27,1	24,8
Japón	17,8	20,4	26,7	26,4	27,3	27,6
Australia	20,6	25,4	27,8	28,2	30,0	25,6
Canadá	25,7	32,0	32,5	35,6	33,2	31,0
OECD	25,5	29,3	32,5	34,5	34,9	33,8

Fuente: OCDE (2013a), Social Expenditure Statistics (database).

Los datos muestran que, en 1965, 10 países de la UE tienen un ingreso tributario por encima de la media de la OCDE, mientras que Italia la iguala y 4 países (los mediterráneos –España, Grecia y Portugal– e Irlanda) no sólo están claramente por debajo de la media de la OCDE, sino que incluso los 3 primeros presentan niveles inferiores a los observados en los grandes miembros no europeos de la organización (que se mantienen por debajo de la media, salvo Canadá que está muy levemente por encima). Por lo tanto, en el centro y norte de Europa la presión tributaria era ya, en 1965, notablemente mayor que en el resto de la OCDE.

Con el paso del tiempo, las diferencias se incrementan (en algunos países nórdicos los ingresos llegaron a rebasar el 50% del PIB) y en 2010 son ya 11 los países de la UE que están por encima de la media de la OCDE; y, nuevamente, los mismos 4 países (Irlanda, España, Portugal y Grecia) están por debajo. A su vez, ninguno de los cuatro grandes países no europeos de la OCDE se encuentra por encima de la media de esfuerzo tributario de la organización (y no alcanzan ni la mitad del esfuerzo de Suecia o Dinamarca).

En cuanto al *tax-mix*, la tabla 3 nos presenta la aportación relativa de cada figura tributaria a la recaudación total de los países de la OCDE, tanto en 1965 como en 2010. Si se observa la estructura tributaria, el elemento verdaderamente discriminador no es la imposición directa (sobre la renta y el beneficio) y sobre la propiedad, sino el fuerte peso relativo de las cotizaciones sociales en el conjunto de los ingresos públicos de los países europeos–continentales y no escandinavos– de la OCDE. En todo caso, relacionando los valores de las tablas 2 y 3, pese a que los impuestos directos y sobre la propiedad tengan más peso relativo en los miembros no europeos de la OCDE, se recauda mucho más por estos conceptos –en porcentaje del PIB– en los países europeos.

Tabla 3:
Estructura tributaria en países seleccionados de la OCDE,
1965-2010 (en % del total)¹

PAÍS	1965					2010				
	Renta	Benef.	S.S	Prop.	Consumo	Renta	Benef.	S.S	Prop.	Consumo
Alemania	26,0	7,8	26,8	5,8	30,0	24,5	4,2	39,0	2,3	25,7
Austria	20,0	5,4	24,9	4,0	36,6	22,5	4,6	34,6	1,3	26,4
Bélgica	20,5	6,2	31,4	3,7	34,1	28,1	6,2	32,4	6,8	24,0
Dinamarca	42,3	4,5	3,8	8,0	39,0	51,0	5,8	2,1	4,0	30,0
España	14,3	9,2	28,3	6,4	40,6	21,7	5,5	37,6	6,4	24,8
Finlandia	33,3	8,1	6,8	4,0	41,9	29,7	6,0	29,8	2,7	30,6
Francia	10,6	5,3	34,2	4,3	37,5	17,0	5,0	38,7	8,5	24,3
Grecia	6,8	1,8	31,6	9,7	44,1	14,1	7,8	35,2	3,2	41,6
Irlanda	16,7	9,1	6,5	15,1	49,1	27,0	9,1	20,1	5,6	34,5
Italia	10,9	6,9	34,2	7,2	37,0	27,3	6,6	31,3	9,7	23,2
Luxemburgo	24,9	11,0	32,3	6,2	23,5	21,1	15,5	29,1	7,2	26,4
P. Bajos	27,7	8,1	30,8	4,4	27,1	22,3	5,6	36,3	3,8	27,2
Portugal	n.d.	n.d.	21,8	5,0	44,0	17,9	9,1	28,8	3,7	38,3
R. Unido	33,1	4,4	15,4	14,5	31,1	14,3	8,8	19,0	12,1	29,5
Suecia	48,7	6,1	12,1	1,8	29,5	28,0	7,6	25,0	2,4	28,4
EE.UU.	31,7	16,4	13,3	15,9	19,9	32,8	10,8	25,7	12,8	15,0
Japón	21,7	22,2	21,8	8,1	25,0	18,6	11,6	41,1	9,7	16,7
Australia	34,4	16,3	0,0	11,5	30,0	38,6	18,5	0,0	9,3	25,7
Canadá	22,6	14,9	5,6	14,3	34,7	34,9	10,7	15,3	11,5	22,7
OECD	26,2	8,8	17,6	7,9	36,2	23,9	8,6	26,4	5,4	31,3

S.S: cotizaciones sociales; Prop.: Impto. sobre la propiedad.

¹ La suma de los 4 tipos de tributos no da exactamente 100%, porque no se han considerado algunos tributos de menor relevancia recaudatoria.

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2013b).

c. Una mayor cohesión social o equidad

Como efecto combinado de un relativamente superior gasto de carácter social y una presión tributaria más elevada, con algunas dosis de progresividad, cabría esperar que los miembros europeos del OCDE mostrasen un mayor grado de equidad en la distribución de renta y una mayor cohesión social. La tabla 4 nos da la oportuna evidencia.

La primera columna recoge el indicador más sencillo y comúnmente utilizado para medir el grado de concentración de la renta en el interior de un país: el Índice o Coeficiente de Gini (cuanto mayor sea su valor, mayor será la concentración de la renta). Observamos que la media aritmética de este indicador para los integrantes de UE-15 (0,290) es sensiblemente menor que la del resto de miembros no europeos de la OCDE contemplados (0,354). Los países escandinavos y del centro de Europa (Suecia, Finlandia y Holanda a la cabeza) presentan los valores mínimos en la UE-15, y los del Sur y el Reino Unido los más elevados. Del conjunto de países, el mayor nivel de concentración de la renta se observa en los EE.UU., seguido de Australia.

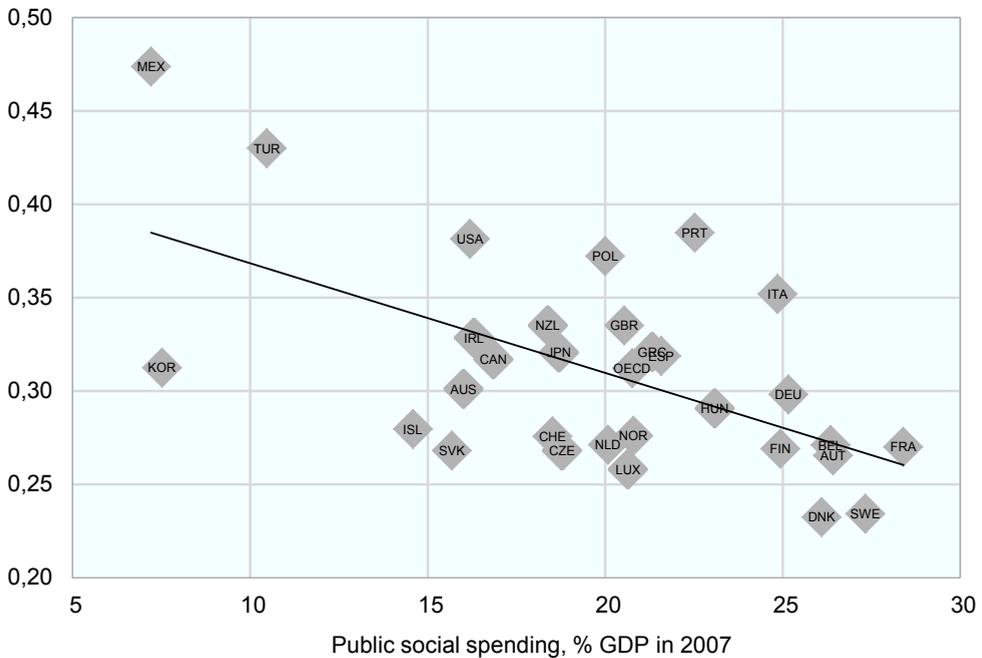
Tabla 4:
Coeficiente de Gini y relación entre el quintil superior y el quintil inferior de renta disponible en países seleccionados de la OCDE, 2010-11

	Coeficiente de Gini	Qs/Qi
Alemania	0,266	4,5
Austria	0,263	3,7
Bélgica	0,263	3,9
Dinamarca	0,278	4,4
España	0,308	6,9
Finlandia	0,258	3,6
Francia	0,308	4,5
Grecia	0,340	5,6
Irlanda	0,298	5,3
Italia	0,319	5,2
Luxemburgo	0,272	4,1
P. Bajos	0,258	3,7
Portugal	0,342	5,6
R. Unido	0,330	5,4
Suecia	0,244	3,5
UE-15	0,290	4,7
EE.UU.	0,408	8,5
Japón	0,330	3,4
Australia	0,352	7,0
Canadá	0,326	5,5
OCDE-no europeos	0,354	6,1
TOTAL 19	0,303	5,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de OCDE (2013b) -*Income distribution and poverty database*; EUROSTAT-SILC y PNUD (2013).

La segunda columna compara los quintiles superior e inferior de renta de cada país, es decir, cuántas veces comprende la renta del 20% de la población con mayores ingresos la renta del 20% de la población con menores ingresos. De nuevo la desigualdad en la renta observada sería menor en los países europeos (una media de 4,7 veces) que en los no europeos (6,1 veces), siendo los países escandinavos y centroeuropeos los que menos concentración de la renta muestran. Cabe reseñar que el dato de España (corresponde a 2011 y se ha incrementado respecto a años anteriores, como consecuencia del carácter regresivo de las medidas adoptadas para salir de la crisis) es el mayor de la UE-15 y solo se ve superado por los valores de EE.UU. y Australia, que, según este indicador, también se encuentran a la cabeza de la concentración de la renta en los países seleccionados de la OCDE.

Gráfico 2:
Relación entre el esfuerzo en gasto social y el grado de equidad en la distribución de la renta personal en los países de la OCDE, 2007



Fuente: OECD (2010), Social Expenditure database; OECD (2010) Employment Outlook for Brazil, China, India, Russian Federation and South Africa; OECD (2008).

El gráfico 2 corrobora la relación existente entre el esfuerzo en gasto social y el grado de equidad en la distribución de la renta para el conjunto de miembros de la OCDE. La pendiente negativa advierte de la relación inversa entre el nivel de gasto (eje horizontal) y la concentración de la renta personal (eje vertical).

d. El logro de altos niveles de empleo de cierta calidad

A continuación, trataremos de contrastar si las economías de los países europeos se caracterizan por el logro de altos niveles de empleo de calidad. La tabla 5 reúne observaciones nacionales de tres dimensiones esenciales del empleo: nivel salarial medio, jornada laboral media y dispersión salarial. Se supone que un empleo de calidad reporta buenas ganancias al trabajador, con un esfuerzo en horas reducido, y para la mayoría de la población (de ahí el dato de la dispersión salarial).

En cuanto a las ganancias medias anuales, no existe diferencia alguna entre los países europeos y no europeos de la OCDE: Australia muestra la mayor ganancia anual por trabajador (74.512 \$), pero en niveles próximos a los datos de Luxemburgo y Dinamarca. Los países del norte y centro de Europa presentan resultados similares a los de EE.UU., Japón o Canadá. Sólo los países del sur de Europa se caracterizan por un nivel salarial medio muy inferior.

Respecto a la jornada media, los trabajadores europeos dedican menos horas anuales (entre 100 y 300) a sus tareas que los trabajadores de los países no europeos de la OCDE, con la sola excepción de Grecia (país de mayor jornada anual de los seleccionados, con 2.034 horas).

Tabla 5:
Ganancias salariales medias anuales, jornada de trabajo y dispersión salarial
en países seleccionados de la OCDE, 2010-11

	Ganancias salariales en US\$, 2011	Media de horas anuales trabajadas, 2012	Dispersión salarial¹, 2010
Alemania	46.984	1.397	3,33
Austria	52.404	1.699	3,39
Bélgica	56.252	1.574	2,38
Dinamarca	73.032	1.546	2,80
España	37.583	1.686	3,30
Finlandia	53.069	1.672	2,52
Francia	47.704	1.479	2,89
Grecia	28.434	2.034	3,24
Irlanda	66.882	1.529	3,63
Italia	39.112	1.752	2,22
Luxemburgo	73.203	1.609	n.d.
P. Bajos	57.001	1.381	2,91
Portugal	22.549	1.691	3,69
R. Unido	50.366	1.654	3,58
Suecia	54.459	1.621	2,23
EE.UU.	54.450	1.790	5,01
Japón	51.613	1.745	2,96
Australia	74.512	1.728	3,33
Canadá	56.008	1.710	3,71
OCDE	n.d.	1.765	n.d.

¹ Ratio entre el salario de la decila 9 y el salario de la decila 1 o decila inferior (que reuniría al 10% de la población con menor salario).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos el 17 Octubre de 2013 de OECD.Stat.

Los menores niveles de dispersión salarial se dan en Italia (2,22), Suecia (2,23) o Bélgica (2,38), y, en general, en Europa es inferior, aunque el dato de Japón (2,96) es el octavo menor. Por el contrario, EE.UU. (5,01) y Canadá (3,71) son los Estados con una dispersión más elevada.

e. Una intervención reguladora en los principales mercados, y fundamentalmente en el mercado de trabajo

Nos centraremos en la intervención en el mercado de trabajo. Por un lado, los países europeos han suscrito y ratificado todos los convenios fundamentales de la OIT, a diferencia del caso de los EE.UU. (apenas ha suscrito alguno), Japón y Canadá (les faltan varios), o Australia (ha ratificado la gran mayoría, pero no todos). Por lo que respecta a la relevante reglamentación del despido, y siguiendo a la OIT (*Employment protection legislation database - EPLex*) encontramos lo siguiente:

- Las exigencias procedimentales son, en general, menores en los países no europeos.
- La reciente desregulación del mercado de trabajo en varios países europeos ha aproximado la determinación de la cuantía de las indemnizaciones en caso de despido al modelo norteamericano (en Bélgica, Suecia o Finlandia, en caso de despido individual ya no se fija legalmente la cuantía, sino que se deja esta cuestión a los convenios colectivos), reduciéndose el importe de las compensaciones (la reciente reforma laboral de España sirve como ejemplo). Con todo, y según la tabla 6, en general, y sobre todo en el caso de trabajadores con larga trayectoria en una empresa, la protección es acusadamente mayor en los países europeos: para este último caso, en 10 de los 14 países de la UE para los que hay información la cuantía de la indemnización es considerablemente mayor que en el caso de los países desarrollados no europeos.

Tabla 6:
Cuantía de la indemnización por despido en países seleccionados de la OCDE, 2010-12 (en función del tiempo trabajado)

	Por un año	Por 4 años	Por 10 años	Por 20 años
Alemania	0,5 meses	2 meses	4 meses	9 meses
Austria	0	2 meses	5 meses	10 meses
Bélgica	No obligatorio legalmente si individual			
Dinamarca	0	0	0	3 meses
España	20 días	80 días	200 días	12 meses
Finlandia	No obligatorio legalmente	No obligatorio legalmente	No obligatorio legalmente	No obligatorio legalmente
Francia	2 meses	2 meses	2 meses	2 meses
Grecia	15 días	1 mes	2 meses	3 meses

	Por un año	Por 4 años	Por 10 años	Por 20 años
Irlanda	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Italia	1 año/ 13,5, más 1,5% por año trabajado			
Luxemburgo	0	0	2 meses	6 meses
P. Bajos	0,5 meses	1/2 mes por año	1/2 mes por año	1/2 mes por año
Portugal	3 meses	4 meses	10 meses	20 meses
R. Unido	0,5/1,5 semanas por año	0,5/1,5 semanas por año	0,5/1,5 semanas por año	0,5/1,5 semanas por año
Suecia	No obligatorio legalmente	No obligatorio legalmente	No obligatorio legalmente	No obligatorio legalmente
EE.UU.	No obligatorio legalmente	No obligatorio legalmente	No obligatorio legalmente	No obligatorio legalmente
Japón	No obligatorio legalmente	No obligatorio legalmente	No obligatorio legalmente	No obligatorio legalmente
Australia	2/3 semanas	3 semanas	4/5 semanas	4/5 semanas
Canadá	5 días	8 días	20 días	40 días

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de OIT (Employment protection legislation database - EPLex).

f. Una práctica continuada de la concertación social o diálogo entre los agentes sociales

En el ámbito de la UE, la concertación o el diálogo social ha sido reconocido como un atributo valioso de las relaciones entre los agentes económicos, existiendo una dilatada trayectoria de práctica a nivel europeo a partir del “diálogo de Val Duchesse” (1985), cuando se inician los contactos –entonces informales– entre la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Industrias de la Comunidad Europea (UNICE) y el Centro Europeo de Empresas Públicas (CEEP). Este diálogo social se incorpora a los tratados con el Acta Única Europea de 1986 (art. 118B) y, de modo más explícito, con el Tratado de Ámsterdam de 1997 (arts. 138 y 139).

En el interior de los países europeos, desde hace aún más décadas ha sido una constante el logro de acuerdos bipartitos o tripartitos (con participación de la Administración pública). En el resto de países desarrollados no europeos esta dinámica de diálogo social nunca ha existido o tenido una relevancia similar.

Pero, además de esa práctica de la concertación social, los trabajadores tienden a estar más sindicalizados en Europa que en el resto de economías avanzadas, y la negociación colectiva tiene una cobertura notablemente mayor, como se atestigua en la tabla 7. Como se observa en la tabla, los 8 mayores valores de densidad sindical corresponden a países de la UE-15, y también en el resto de Europa Occidental –Noruega, Islandia o Suiza– los valores son mayores que en los países no europeos de la OCDE. Con todo, existen diferencias significativas entre los países europeos (del 7,84% en Francia al 69,05% de Finlandia), con mayor sindicalización en el Norte y Centro de Europa.

En cuanto a la negociación colectiva, en casi todos los países europeos la gran mayoría de los trabajadores están cubiertos por convenios, a diferencia de lo que sucede en los grandes países no europeos de la OCDE.

Tabla 7:
Densidad sindical e intervalo de cobertura de la negociación colectiva
en países seleccionados de la OCDE, 2010-11

	Densidad sindical (%)	Intervalo de cobertura de la negociación colectiva (%)
Alemania	18,05	51%-70%
Austria	27,77	>70%
Bélgica	50,37	>70%
Dinamarca	68,51	>70%
España	15,56	>70%
Finlandia	69,05	>70%
Francia	7,84	>70%
Grecia	25,43	>70%
Irlanda	32,60	n.d.
Italia	35,61	>70%
Luxemburgo	37,34	51%-70%
P. Bajos	18,16	>70%
Portugal	19,34	>70%
R. Unido	25,62	15%-50%
Suecia	67,50	>70%
EE.UU.	11,33	<15%
Japón	18,01	15%-50%
Australia	18,13	15%-50%
Canadá	26,80	15%-50%
OECD	17,35	n.d.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de: para la columna 1: OECD.Stat, accesos el 14 y 17 de Octubre de 2013; para la columna 2: OIT (2008).

3.2.2. La intensidad del MSE en los distintos Estados miembros de la UE

Este epígrafe pretende comparar la intensidad con que los rasgos definitorios del MSE se presentan en los distintos Estados miembros.

En materia de protección social, queremos contrastar si los ciudadanos de la UE, con independencia del país de residencia o nacionalidad, disfrutan de una **cobertura equivalente** de riesgos y necesidades sociales básicas que permita afirmar la existencia real de un espacio

social común. Para ello, analizamos las prestaciones de protección social que perciben como promedio anual los ciudadanos de los Estados miembros (Tabla 8).

Tabla 8:
Gasto anual en protección social por habitante en la UE-28 y otros países europeos, 1994-2010
(en ecus/euros)

PAÍS	1994	1996	1998	2000	2010
Bélgica	5.626	5.991	6.053	6.267	8.025
Dinamarca	8.075	8.614	8.782	9.384	11.851
Alemania	6.134	6.868	6.841	7.401	8.178
Grecia	1.785	2.143	2.512	2.967	4.430
España	2.447	2.682	2.748	3.130	4.455
Francia	5.878	6.363	6.584	6.989	8.576
Irlanda	2.535	2.828	3.229	3.835	8.976
Italia	3.921	4.203	4.638	5.169	6.147
Luxemburgo	7.355	8.278	8.594	9.876	14.624
Holanda	6.050	6.282	6.369	6.923	9.442
Austria	6.257	6.735	6.835	7.365	8.699
Portugal	1.628	1.862	2.186	2.560	3.515
Reino Unido	4.300	4.470	5.773	7.185	6.210
Finlandia	5.606	6.204	6.096	6.403	8.723
Suecia	7.517	8.162	8.045	9.030	9.652
UE-15	4.840	5.254	5.590	6.185	8.581
Chequia	n.d.	810	963	1.168	2.376
Polonia	n.d.	n.d.	n.d.	949	1.368
Eslovaquia	n.d.	604	741	793	1.554
Eslovenia	n.d.	1.951	2.348	2.613	2.918
Estonia	n.d.	n.d.	n.d.	664 ¹	1.932
Hungría	n.d.	n.d.	n.d.	983	1.343
Letonia	n.d.	n.d.	n.d.	577 ¹	1.438
Lituania	n.d.	n.d.	n.d.	559	1.202
Bulgaria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	568
Rumania	n.d.	n.d.	n.d.	236	333
Malta	n.d.	n.d.	n.d.	1.840 ¹	2.967
Chipre				2.280 ¹	4.543
Croacia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.561
UE-28	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6.090
Noruega	6.637	7.421	8.185	9.911	13.585
Suiza	8.097	8.974	9.376	9.519	12.902

n.d.: dato no disponible; ¹ dato correspondiente a 2001.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT (2003 y 2013).

Los datos comparan las prestaciones de protección social por persona en 30 países europeos durante las últimas dos décadas, y nos permiten constatar que las diferencias en la cantidad de recursos destinados a protección social por habitante son extremas dentro de la UE, y en general de Europa occidental. Tal evidencia se demuestra si comprobamos que, como promedio, un ciudadano luxemburgués recibió, durante 2010, 44 veces más prestaciones de protección social que uno rumano (14.626 euros frente a 333).

Tabla 9:
Gasto total en protección social como porcentaje del PIB en los principales países europeos, 1970-2010 (*)

PAÍS	1970	1980	1990	2000	2010
Bélgica	18,7	27,6	26,7	28,6	27,8
Dinamarca	19,6	28,7	29,7	31,4	30,0
Alemania	21,5	28,8	25,4	29,9	30,5
Grecia	n.d.	9,6	23,2	22,9	26,6
España	8,8	17,9	19,9	21,9	20,2
Francia	19,2	25,4	27,7	31,0	30,6
Irlanda	13,8	20,8	19,1	17,8	16,0
Italia	n.d.	19,5	24,1	24,8	26,1
Luxemburgo	15,6	26,5	22,6	24,1	22,7
Holanda	19,7	28,8	32,5	30,1	28,5
Austria	n.d.	n.d.	27,8 ¹	29,8	29,1
Portugal	n.d.	12,7	15,6	21,2	25,4
Reino Unido	14,3	21,5	23,2	28,0	27,6
Finlandia	n.d.	n.d.	33,6 ¹	31,6	26,4
Suecia	n.d.	n.d.	37,1 ¹	33,9	32,5
UE-15	n.d.	n.d.	27,7¹	28,4	28,0
Chequia	n.d.	n.d.	n.d.	17,3	19,9
Polonia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	22,1
Eslovaquia	n.d.	n.d.	n.d.	19,8	19,2
Eslovenia	n.d.	n.d.	n.d.	24,4	25,4
Hungría	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	20,9
Lituania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	15,2
UE-25	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	27,5
Noruega	n.d.	n.d.	28,2 ¹	26,0	26,3
Suiza	n.d.	n.d.	23,3 ¹	26,9	28,6

¹ Dato correspondiente al ejercicio 1992; n.d.: dato no disponible;

(*) El Gasto total en protección social incluye, además de las prestaciones sociales, los gastos de administración y otros gastos de los sistemas de protección

Fuentes: De la columna 1970: Barrada y Gonzalo (1997); de las restantes EUROSTAT (2002, 2005 y 2013).

Y en este sentido, queda claro que la mera pertenencia a la UE –la ciudadanía europea– no asegura un nivel suficiente de cobertura de riesgos y necesidades sociales. En efecto, tienen mucho más que ver entre sí los países de Europa central y septentrional (sean o no Estados miembros) que los países de la UE. Las prestaciones que, por ejemplo, reciben los ciudadanos noruegos o suizos están próximas a las que perciben los daneses, suecos u holandeses. Sin embargo, en los países del Este de la UE, o incluso de la periferia mediterránea, la intensidad protectora es claramente inferior que en el centro y norte de Europa occidental

Alguien pudiera pensar que los niveles de prestaciones están íntimamente relacionados con los niveles de renta, y que eso explicaría la diferente intensidad protectora. En la tabla 9 comprobamos que no es cierto: si relativizamos los diferenciales de renta per cápita y estimamos el *esfuerzo* en protección social, la heterogeneidad de situaciones sigue siendo manifiesta.

Mientras que algunos países del centro y norte de la UE dedican a fines de protección social más de un 30% de sus recursos, en muchos otros no se llega ni al 20% (como en Irlanda o en varios Estados del este de Europa). Los países europeos no integrantes de la UE presentan unos valores similares a la media comunitaria. Y, con todo, estos notables diferenciales se han atenuado un tanto con la reducción de esfuerzo en gasto social en los países escandinavos y Holanda, por un lado, y el incremento en estados como Portugal y Grecia, por otro, aunque en este caso debido al impacto en el ratio de las fuertes caídas de sus datos de PIB en 2010. La tabla 9 también nos sirve para ilustrar la periodificación del proceso de configuración del MSE o del Estado del bienestar europeo: se aprecia una etapa de juventud (hasta los años 70), para alcanzar la madurez durante los 80 o 90 (según los países), y desde entonces se percibe cierto declive en los niveles de gasto social.

La tabla 10 nos muestra que no sólo son notables los diferenciales de gasto entre los países europeos, sino también las prioridades del mismo. Así, por ejemplo, algunos Estados como Italia, Grecia o Alemania llegan a gastar más del 12% de los recursos a la protección frente a la vejez (pensiones, sobre todo), mientras que en Irlanda sólo el 2,8% se dedica a esos fines. Lo mismo sucede en sanidad, con los extremos en Noruega (8,8% del total) y Polonia (4,1%), o en invalidez (del 4,6% de Noruega al 0,8% de Irlanda).

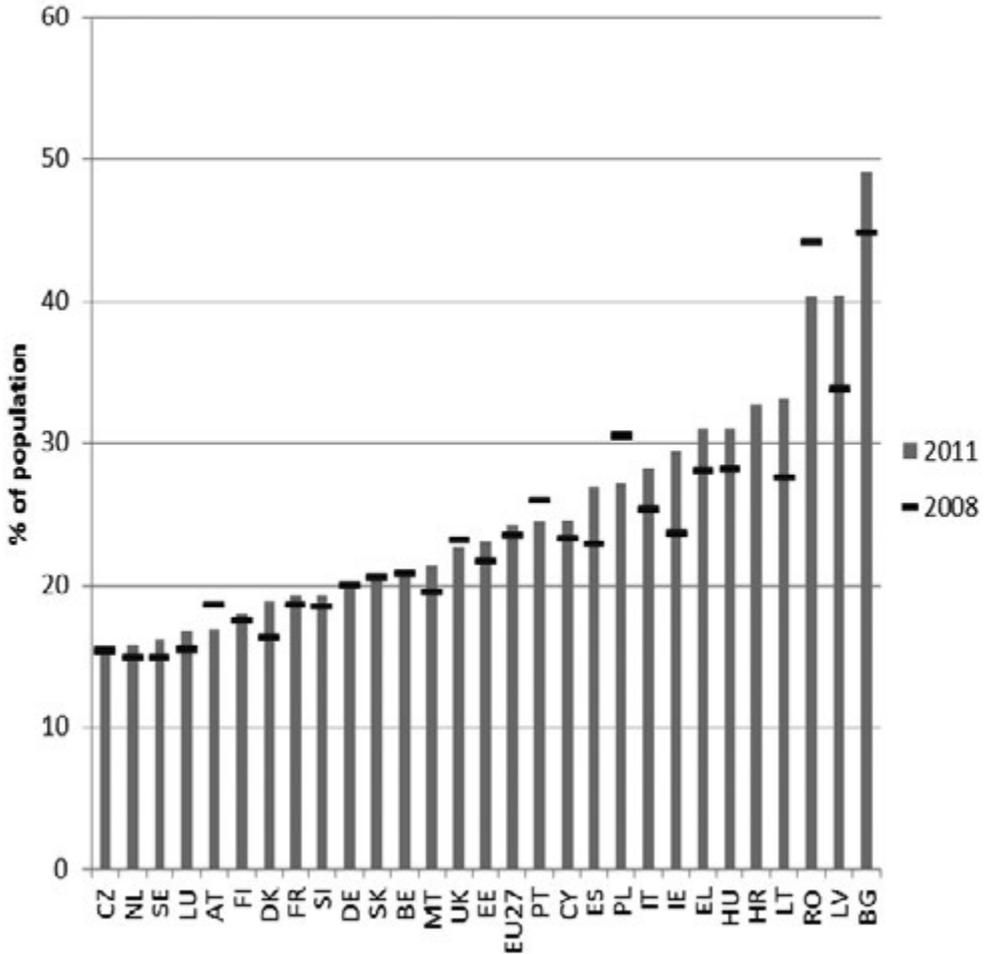
Tabla 10:
Distribución por funciones del gasto en protección social en los principales países europeos, 2002
(% del PIB)

PAÍS	Sanidad	Inval.	Vejez	Superv.	Familia	Paro	Vivienda	Exc.soc
Bélgica	6,3	2,4	8,8	2,6	2,2	3,2	n.d.	0,5
Dinamarca	6,1	3,7	11,0	0,0	3,9	2,7	0,7	1,1
Alemania	8,3	2,3	12,0	0,5	3,1	2,5	0,2	0,5
Grecia	6,8	1,3	12,2	0,9	1,8	1,6	0,6	0,6
España	5,9	1,5	8,3	0,6	0,5	2,7	0,2	0,2
Francia	8,6	1,7	10,6	2,0	2,7	2,2	0,9	0,4
Irlanda	6,4	0,8	2,8	0,8	2,4	1,3	0,5	0,3
Italia	6,5	1,5	12,9	2,6	1,0	0,4	0,0	0,0
Luxemburgo	5,5	3,2	5,9	2,5	3,7	0,8	0,2	0,5
Holanda	8,3	3,0	9,5	1,5	1,2	1,4	0,4	1,4
Austria	7,1	2,1	11,5	2,5	3,0	1,5	0,1	0,4
Portugal	7,1	2,6	8,6	1,6	1,1	0,9	0,0	1,1
R. Unido	7,3	2,5	11,3	1,0	1,8	0,9	1,5	0,2
Finlandia	6,4	3,4	8,4	1,0	3,0	2,5	0,3	0,5
Suecia	8,6	4,3	11,7	0,7	3,0	1,7	0,6	0,7
UE-15	7,5	2,2	11,0	1,3	2,2	1,8	0,6	0,4
Chequia	7,0	1,7	8,1	0,1	1,6	0,7	0,1	0,5
Polonia	4,1	2,9	10,8	1,0	1,7	0,9	0,0	0,0
Eslovaquia	6,4	1,6	7,0	0,2	1,5	0,8	0,1	1,1
Eslovenia	7,8	2,1	11,1	0,5	2,1	0,8	n.d.	0,5
Hungría	5,7	2,1	8,5	0,3	2,6	0,6	0,5	0,2
Lituania	4,3	1,3	6,5	0,3	1,2	0,3	0,2	0,3
UE-25	7,3	2,1	10,9	1,2	2,2	1,6	0,5	0,4
Noruega	8,8	4,6	7,4	0,4	3,1	0,7	0,2	0,6
Suiza	6,9	3,4	11,1	1,6	1,3	0,9	0,2	0,7

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2005).

Consecuentemente con la diversidad de medios empleados, los resultados de las políticas sociales son muy diferentes en los distintos Estados. El gráfico 3 muestra la distinta proporción de población en riesgo de pobreza en los países europeos, poniendo de manifiesto el empeoramiento experimentado por la gran mayoría de los mismos como consecuencia de la crisis económica y las políticas de ajuste llevadas a cabo. Mientras que en Holanda o Chequia sólo el 16% de la población afronta el riesgo de exclusión social, en Bulgaria esta proporción se eleva al 49%.

Gráfico 3:
Proporción de población en riesgo de pobreza o exclusión social,
2008-2011 en la UE- 27 (en %)



Fuente: EU Employment and Social Situation *Special edition: Annual Overview September 2013* Key facts and figures (Comisión Europea, 2013a, p. 13).

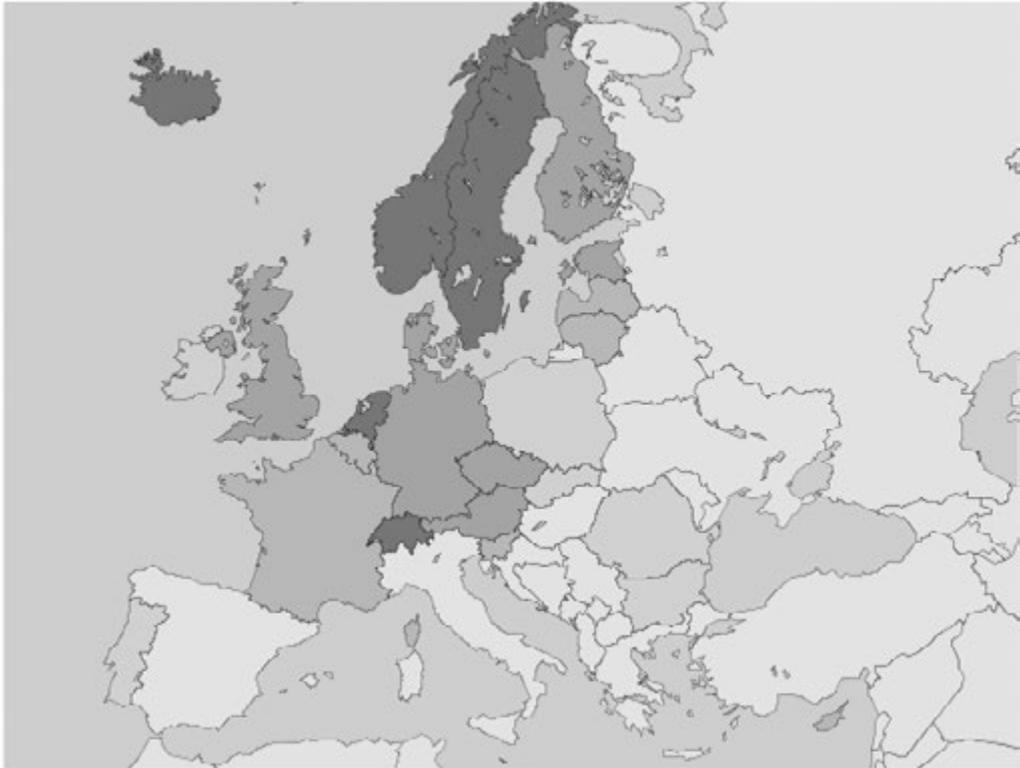
Sobre los altos niveles de empleo de calidad que caracterizarían al MSE, el mapa 1 nos ilustra sobre la heterogeneidad de situaciones en Europa Occidental. Mientras que en países del sur de Europa (España, Italia, Grecia, Turquía o Croacia) la tasa de ocupación es inferior al 62%, en el norte (Suecia, Noruega, Islandia o Dinamarca) supera el 76,7% y en el centro está por encima del 70%.

Mapa 1:
Tasa de ocupación en la UE-28 y otros países de Europa Occidental, 2012 (en %)

Employment rate, by sex

% - 2012

Total/Total



Legend



Minimum value:48.2 Maximum value:82.0

Fuente: Eurostat.

Los datos de EUROSTAT muestran que, en la última década, las tasas de ocupación femenina han seguido aumentando en la UE (singularmente, en Alemania, España, Bulgaria, Luxemburgo, Austria, Polonia y Malta, que partían de niveles relativamente inferiores) mientras que las masculinas se estancaban o retrocedían en algunos países.

También comprobábamos anteriormente (tabla 6) que existen marcadas diferencias en cuanto a la intensidad de la intervención reguladora en el mercado de trabajo, por ejemplo en lo relativo a la determinación de las indemnizaciones en caso de despido individual. Sin

embargo, en este aspecto la casuística impide establecer agrupaciones de países por ámbitos geográficos y culturales.

Por último, si observamos la práctica continuada de la concertación social, la propia Comisión Europea admitía que existen amplias diferencias en el rol, cobertura y efectividad de la negociación colectiva en el entorno de la UE (Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, 2011, p. 9). Si bien en conjunto, de acuerdo con dicho informe, se estimaba que 121,5 millones de los 184 millones de ocupados en la UE estaban cubiertos por convenios colectivos en 2008 (el 66 % del total), se detectan extremas variaciones en dicha cobertura que va del prácticamente 100% en Austria a menos del 20% en Lituania.

4. La gobernanza de la cuestión social en la Unión Europea

En mi opinión, existe cierta autocomplacencia comunitaria respecto a la realidad y fortaleza del MSE. Así, se puede leer en la *Agenda social renovada* de 2008:

“Los valores sociales compartidos son inherentes a los sentimientos de identidad europea y han sustentado los cimientos del proyecto europeo desde el principio. Las políticas de la UE tienen una gran dimensión social y un impacto social positivo: la Estrategia de Lisboa ha contribuido a crear más y mejores puestos de trabajo. La Unión Económica y Monetaria y el euro han garantizado la estabilidad de los precios, facilitando la creación de puestos de trabajo y un crecimiento estable. Las políticas de cohesión han ayudado a las regiones menos desarrolladas de la UE y a los grupos desfavorecidos. El mercado único ha creado oportunidades, sin perder de vista el impacto social de la apertura de los mercados y respondiendo a dicho impacto. Las políticas social y de empleo de la UE han mejorado las condiciones de empleo, incluidas la salud y la seguridad en el trabajo, han promovido la igualdad de oportunidades y la inclusión social y han luchado contra la discriminación, el racismo y la xenofobia” (Comisión Europea, 2008b, p. 4 y 5).

Esta visión optimista⁶ no parece corresponderse con la realidad. Pese a que la política social forma parte de las competencias compartidas entre la UE y los Estados Miembros, de conformidad con el principio de subsidiaridad, el papel de la UE se limita en este ámbito a respaldar y completar la acción de los Estados Miembros (la UE sólo puede intervenir cuando su actuación sea más eficaz que la de los Estados miembros).

Por tanto, en lo concerniente al conjunto de actuaciones públicas o privadas orientadas directamente a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos europeos, o a la cobertura de sus riesgos y necesidades (el núcleo de la *protección social*), son las disposiciones vigentes en cada uno de los Estados Miembros, las que establecen los criterios

⁶ El profesor Eduardo Rojo coincide en esta calificación cuando alude a los contenidos de la Comunicación de la Comisión de 2 de octubre de 2013, donde se afirma que gracias a la adopción de la Estrategia Europa 2020 “la política social se situó en el punto central de la estrategia económica de la UE por vez primera” (Rojo, 2013).

básicos para la provisión de las distintas prestaciones, en perjuicio de la creación ordenada de un *espacio social europeo único*.

De hecho, las únicas actuaciones comunitarias relevantes han sido ciertas intervenciones cualitativas en materias como la libre circulación de trabajadores, la portabilidad de los derechos de pensiones, la igualdad de trato a hombres y mujeres en el entorno laboral (Freixes, 2010), la salud, higiene y seguridad en los lugares de trabajo, el derecho de información y consulta a los trabajadores, la jornada laboral máxima (poco exigente), o el diálogo social. Estos ámbitos, en los que existen directivas vinculantes para los Estados Miembros, tienen en común que **facilitan el movimiento de los factores productivos a lo largo de la UE**, es decir, reforzarían la idea que la subordinación de la dimensión social de la UE a la dimensión económica, ya contemplada en algunos informes oficiales (Department for Business, Innovation and Skills of the British Government, 2013, p. 10). Solo actuaciones recientes fijando directrices respecto a la lucha contra la exclusión social podría considerarse como un objetivo de política social en sí mismo.

Como afirman Whyman, Baimbridge y Mullen, a la hora de la verdad, tanto el proyecto de Mercado Único, como los de la UEM, las ampliaciones, la Agenda de Lisboa o la fallida Constitución Europea no hacen sino priorizar medidas de oferta y expandir el ámbito de mercado, más que estimular la demanda o lograr cualquier otro objetivo social (Whyman, Baimbridge y Mullen, 2012). En estas condiciones, la consecuencia lógica de la adhesión a la Unión Europea de economías de evidente heterogeneidad estructural (con sistemas sociales diferenciados y bases de competitividad muy desiguales) es la diversidad de los niveles de prestaciones sociales a los que pueden acceder los ciudadanos europeos en función del país que habitan.

Y la UE no tiene intención de que esta situación cambie significativamente. En el *Libro Blanco sobre la Política Social* de 1994 se establecía lo siguiente: “*No deben ser sometidos a tensiones aún mayores los Estados miembros económicamente más débiles, y no debe evitarse que los Estados miembros más desarrollados apliquen normas más elevadas. Establecer un marco de normas mínimas comunes, como la Comisión empezó a hacer hace años, proporciona un baluarte contra la utilización de estándares sociales bajos como instrumento de una competencia económica injusta y constituye una protección contra la reducción de dichos estándares para aumentar la competitividad, así como también es una expresión de la voluntad política de mantener el avance del progreso social*” (Comisión Europea, 1994, p. 5).

4.1. Síntesis de la evolución del tratamiento comunitario de la cuestión social

Como bien recuerda Sáenz (2002), la única referencia concreta a la política social en el Tratado de Roma de 1957 es la relativa a los trabajadores (art. 3 y título III), promoviendo la colaboración entre los Estados miembros en el ámbito social, y a la constitución del Fondo Social Europeo para fomentar dentro de la Comunidad las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores (aspectos que no son, estrictamente hablando, política social).

En los años 70 se activa levemente la cuestión social: por un lado, se aprueba el primer programa de acción social en 1974; por otro, el Tribunal Europeo de Justicia⁷ establece sobre la UE: “*which is not merely an economic union, but is at the same time intended, by common action to ensure social progress and seek the constant improvement of living and working conditions of their peoples...*”.

También en el ámbito laboral, el Acta Única Europea (AUE) de 1986 añade como medidas sociales la mejora del entorno de trabajo y el diálogo social. En 1989, los Estados Miembros (excepto el Reino Unido) adoptaron la *Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores*, que sin ser legalmente vinculante supuso un tímido cambio de actitud en la UE sobre la política social, y dio pie a la *Directiva sobre tiempo de trabajo* (su primera versión se adoptó en 1993).

El Tratado de Maastricht de 1992 incluye un *capítulo social* (formalmente un Protocolo y un Acuerdo sobre política social, del que queda excluido el Reino Unido, además de una nueva redacción del Tratado), que sanciona por vez primera la competencia comunitaria en materia social⁸, orientada a proteger la salud y seguridad de los trabajadores; la igualdad de trato en el trabajo entre hombres y mujeres; la información y la consulta a los trabajadores; el diálogo social; la salud pública; y la cohesión económica y social.

El Tratado de Ámsterdam de 1997 realiza algunos avances, con la incorporación del Acuerdo sobre política social de 1992 al articulado del TCE (arts. 136-143), mencionado expresamente tanto la *Carta Social* de 1961 como la *Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores* de 1989, si bien con escasa o nula efectividad jurídica⁹. El Tratado dio más fuerza a la competencia comunitaria para promover la igualdad de trato de hombres y mujeres en el empleo (y en general, la no discriminación laboral por cualquier concepto).

Finalmente, el Tratado de Lisboa de 2007 continúa con esta evolución estableciendo formalmente el compromiso con el pleno empleo y el progreso social, además del combate contra la exclusión social. Y lo que es más importante, se apunta la idea de la *transversalidad* de la dimensión social (arts. 8 y 9 del TFUE), que debería tenerse en cuenta en la definición de todas las políticas y actuaciones comunitarias. Pese a todo, se tiende a utilizar preferentemente la vía de la acción coordinada, antes que la *hard law*, para avanzar en esta dimensión.

4.2. La regulación comunitaria de la cuestión social en el momento actual

Si repasáramos el tratamiento dispensado actualmente a la cuestión social por la normativa básica y la práctica comunitaria, destacaríamos los siguientes aspectos:

⁷ En el caso Defrenne vs. Sabena, fallado el 8 de abril de 1976.

⁸ Aunque se mantiene la norma de la unanimidad del Consejo en las decisiones relativas a la seguridad social y protección social de los trabajadores (art. 2-3 del Acuerdo).

⁹ Como señala Sáenz (2002) quedará excluida su aplicación directa por el Tribunal de Justicia de la UE, al no estar incluidas ni en el art. 6 ni en el art. 46 del TUE, lo que impide que puedan considerarse las situaciones jurídicas allí reconocidas como auténticos derechos subjetivos alegables ante el Tribunal. Además, la garantía y aplicación efectiva de dichos derechos “competen a los Estados miembros de conformidad con las respectivas prácticas nacionales, en particular mediante su legislación y convenios colectivos” (art. 27). El papel de la Comisión se reduce a realizar propuestas al Consejo (art. 28) y a redactar un informe anual (art. 29).

- a. El artículo 4.2 del TFUE establece como competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, entre otras, *la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado* (apartado b) y *la cohesión económica, social y territorial* (apartado c). El 5.2 del TFUE, por su parte, señala que “*La Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros*”. Finalmente, los artículos 8 y 9 de dicho Tratado establecen:

“En todas sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad” (art. 8);

“En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana” (art. 9).

- b. El artículo 3.3 del TUE afirma que la Unión: “*Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.*

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”.

- c. El artículo 152 del TFUE consagra el papel de los interlocutores sociales en la Unión; además, reconoce la contribución al diálogo social de la Cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo. Los artículos siguientes (arts. 154 y 155 del TFEU) articulan la dinámica del dialogo social europeo. Y una serie de Directivas regulan aspectos esenciales en esta materia: la Directiva del Consejo 2002/14 establece el esquema general para mejorar los derechos de información y consulta de los trabajadores en los Estados miembros (Parlamento Europeo y Consejo Europeo, 2002); y las Directivas 94/95 y 2009/38 abordan la constitución de los comités de empresa europeos en las empresas de dimensión comunitaria (Consejo de la Unión Europea, 1994 y 2009).

- d. Por otro lado, el art. 151 del TFUE reconoce el valor jurídico de la *Carta Social Europea* y de la *Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores*. Estas cartas cuentan ahora con un valor vinculante, y se puede invocar en los procesos judiciales. Este reconocimiento constituye un avance en materia social, ya que la Carta garantiza derechos sociales a los residentes en territorio de la UE:

- el derecho a la información y a la consulta de los trabajadores dentro de la empresa (artículo 27 de la Carta);
- el derecho a la negociación y la huelga (artículo 28 de la Carta);

- la protección en caso de despido injustificado (artículo 30 de la Carta);
 - el derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas (artículo 31 de la Carta);
 - la prohibición del trabajo infantil y la protección de los jóvenes en el trabajo (artículo 32 de la Carta);
 - la conciliación entre la vida familiar y la vida profesional (artículo 33 de la Carta);
 - la seguridad social (artículo 34 de la Carta);
 - la protección de la salud (artículo 35 de la Carta).
- e. Los artículos 153 y 156 del TFUE perfilan los mecanismos de cooperación entre la UE y los Estados miembros en el ámbito de la protección social y del empleo. El Consejo de Lisboa (2000) creó el *Método Abierto de Coordinación* (MAC) como instrumento de coordinación de políticas entre los Estados miembros en áreas en las cuales la UE no puede legislar ya que no son de su competencia, como las políticas de empleo, las políticas de protección social o de inclusión social (actual art. 156 del TFUE). Este método se basa en el intercambio de buenas prácticas y en la realización de evaluaciones y recomendaciones. Ha sido calificado por la propia Comisión (2008) como un “instrumento innovador de la gobernanza europea”. En este marco se lleva a cabo la *Estrategia Europea de Empleo*, que se desarrolla a partir del *Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo* celebrado en Luxemburgo (20 y 21 de noviembre de 1997) y se formaliza en la Estrategia de Lisboa (2000).

El MAC se caracteriza por ser una regulación ‘abierta’ o ‘blanda’ (*soft regulation*), a fin de ajustarse a las nuevas condiciones económicas, a la enorme variación de situaciones en el interior de Europa, y al principio de subsidiaridad que caracteriza a este proyecto europeo. En este sentido, esta regulación no se basa en reglas detalladas, sino más bien en la instauración de “procedimientos” generales (regulación procedimental) que permiten una mayor flexibilidad, variación y libertad (Moreno y Serrano, 2009, p. 9). En definitiva, el MAC, frente a la alternativa del *hard law*, se concebía como una manera de extender prácticas idóneas y facilitar cierta convergencia en torno a los objetivos finales (Uncetabarrenechea, 2009, p.137).

- f. En 2000 se creó, mediante la Decisión 2000/436/CE del Consejo (Consejo de la Unión Europea, 2000), el *Comité de la Protección Social* (CPS), para promover la cooperación en materia de políticas de protección social entre los Estados Miembros y la Comisión. Este Comité es nuevamente regulado por la Decisión 2004/689/CE del Consejo (Consejo de la Unión Europea, 2004), y actualmente es recogido en el artículo 160 del TFUE. El CPS, que tiene una función consultiva, está compuesto por dos representantes designados por cada Estado Miembro y dos representantes de la Comisión. Entre sus misiones está llevar a cabo el seguimiento de la situación social y de la evolución de las políticas de protección social en los Estados Miembros y en la Comunidad; el intercambio de informaciones, experiencias y buenas prácticas; y la preparación de informes y la emisión de dictámenes.

Participa en preparación de las discusiones del Consejo sobre la protección social y en la formulación de recomendaciones a cada país en el contexto del Semestre Europeo.

- g.** El Tratado de Lisboa mantuvo el voto por unanimidad del Consejo en materia social, y sólo pone en práctica dos innovaciones:
1. La ampliación del voto por mayoría cualificada a las medidas relativas a las prestaciones sociales de los trabajadores migrantes (artículo 48 del TFUE).
 2. La institucionalización del MAC con el reconocimiento de la competencia de la Comisión para tomar iniciativas que fomenten la cooperación entre los Estados Miembros en el ámbito social y facilitar la coordinación de sus acciones. Por ejemplo, estas iniciativas pueden adoptar la forma de estudios o dictámenes para establecer orientaciones e indicadores, y organizar el intercambio de las mejores prácticas con la realización de una evaluación periódica (artículo 156 del TFUE).
- h.** Desde 1999, la Comisión ha tratado de perfilar una estrategia concertada para *modernizar la protección social* (Comisión Europea, 1999). El actual art. 153.k del TFUE contempla esta posibilidad. En ese sentido, una Comunicación de la Comisión de 2005 ya afirmaba: “*Es evidente la necesidad de reforma y modernización. Todos los Estados miembros se enfrentarán a un aumento de la demanda de servicios sociales y a los retos que planteará su financiación. Debemos modernizarnos para mantener una educación y una sanidad de alta calidad, puestos de trabajos correctos para todos y pensiones adecuadas. La modernización nos dará la confianza necesaria para cosechar los beneficios de la globalización*” (Comisión Europea, 2005, p. 17).
- i.** Tanto en el *Libro Verde sobre las pensiones* (Comisión Europea, 2010) como en el *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles* (Comisión Europea, 2012) se plantea la tensión entre la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones públicos y el objetivo social de una pensión suficiente (Busch, 2013). En el Libro Blanco, la Comisión Europea efectúa varias recomendaciones:
1. vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida;
 2. restringir el acceso a los planes de jubilación anticipada y a otras vías de salida temprana del mercado laboral;
 3. favorecer la prolongación de la vida laboral facilitando el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida, adaptando los lugares de trabajo a una mano de obra más diversificada, desarrollando oportunidades de empleo para los trabajadores de más edad y fomentando el envejecimiento activo y saludable;
 4. igualar la edad de jubilación de hombres y mujeres; y
 5. fomentar la constitución de planes de ahorro privados complementarios para mejorar los ingresos de la jubilación.

- j. Las iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020 (adoptada en 2010), en especial la “Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social” y la “Agenda de Nuevas Cualificaciones y Empleos”, pretenden contribuir a la consolidación del MSE mediante la creación de más y mejores empleos, y el combate a la exclusión social.
- k. Por último, la reciente Recomendación de la Comisión Europea *Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020* (Comisión Europea, 2013b) pretende reorientar las políticas de los Estados Miembros hacia la inversión social cuando sea necesario, con vistas a garantizar la adecuación y sostenibilidad de los sistemas sociales haciendo el mejor uso posible de los fondos de la UE, en concreto el Fondo Social Europeo.

Con todo lo aparente de esta regulación de la cuestión social, podemos coincidir con Moreno y Serrano (2009) en que en la construcción de la Unión Económica y Monetaria (UEM), se estableció una clara asimetría entre las políticas de promoción económica, que han sido en gran medida europeizadas, y las políticas de promoción social, que siguen desarrollándose mayormente en el ámbito de los Estados miembros: la falta de compromisos explícitos en la “cuestión social” contrasta con la mayor concreción de los objetivos de política económica.

Al final, ni se han armonizado las prestaciones, ni las fuentes de financiación de la protección social, ni mucho menos se han comunitarizado las funciones protectoras, reguladoras o redistribuidoras, que permanecen en manos de los Estados Miembros. Como señala Cassen (2005), con la remoción de los obstáculos al mercado único no se optó por una armonización de la política social progresiva por arriba, sino por una armonización de estas normas por el mercado, es decir, por abajo. Esta circunstancia permitiría teóricamente a estos países recurrir a devaluaciones sociales como mecanismo de ganancia de competitividad, en ausencia de otras herramientas convencionales que han desaparecido a medida que se intensifica la integración europea (la manipulación del tipo de cambio o el tipo de interés para los países de la eurozona; para todos, las ayudas estatales a la producción o las políticas fiscales monótonamente expansivas).

En una Comunicación orientada al refuerzo de la dimensión social de la UEM del pasado 2 de octubre de 2013¹⁰, la Comisión Europea propone crear un nuevo marcador para permitir una mejor y más temprana identificación de los principales problemas sociales y de empleo en el marco del Semestre Europeo y de la Estrategia Europa 2020. Una vez más, el texto ha sido poco ambicioso.

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo *Reforzar la dimensión social de la unión económica y monetaria*. COM (2013) 690 final (Bruselas, 2.10.2013).

5. Principales retos a los que se enfrenta el *modelo social europeo*: un entorno adverso para su sostenibilidad

Es innegable que el MSE está expuesto en estos momentos a crecientes desafíos, de los cuales el más visible puede ser la ausencia de crecimiento económico en el entorno de la UE. Pero para los autores del informe “*Una Agenda para una Europa en crecimiento: para que el sistema económico funcione*”¹¹, encargado por Prodi en 2003 a un grupo de estudios de alto nivel encabezado por Sapir, el estancamiento económico estaría íntimamente relacionado con las exigencias del propio MSE: “*preserving the costly European social model required higher GDP growth, but increasing growth also required adapting the social model to the new socioeconomic environment*” (Sapir et al., 2004, p. 94). En ese sentido, el Informe indica que el fracaso europeo en preservar el mágico triángulo alcanzado en la etapa de crecimiento (*les trente glorieuses*) ha sido el resultado de la combinación de dos elementos: nuevas tendencias en demografía, tecnología y globalización, por un lado; y la incapacidad para inventar un nuevo contrato social, por otro (Sapir et al., 2004, p. 97).

Este Informe refleja la preocupación de algunos economistas y políticos por la **sostenibilidad del MSE**, considerando que los nuevos desafíos demográficos, tecnológicos y de la globalización no van a desaparecer, sino que van a seguir incrementando las demandas de protección social. En este contexto, las recientes ampliaciones de la UE habrían acentuado la heterogeneidad de los sistemas nacionales de protección social, al contar los nuevos Estados miembros con más débiles coberturas de las necesidades sociales. Y, desde estas perspectivas críticas con el MSE, ésta sería la ocasión perfecta para reducir la intensidad protectora en los países centrales en un proceso de *igualación por abajo*.

Pero al margen de este cuestionamiento *ideológico*, es cierto que el MSE se enfrenta a unos retos o desafíos de entidad que podemos agrupar en dos categorías:

- a. **Retos internos:** como las tendencias demográficas (el envejecimiento de la población europea); la moderación de las tasas de crecimiento económico, productividad y empleo en la UE; los cambios en la composición estructural de la producción y en el perfil de los ocupados; las bajadas de impuestos a las clases medias y, sobre todo, altas; la nueva composición de los hogares; los cambios en los valores socialmente dominantes, como el repunte del individualismo; o el sesgo de las reformas políticas adoptadas recientemente en la UE.
- b. **Retos externos:** entre los que destacan, por un lado, la competencia creciente de los países emergentes –que producen con estándares más bajos de protección de los trabajadores– y, por otro, el facilitamiento de la elusión fiscal de los grandes contribuyentes o la competencia fiscal entre países. Estos retos se ven reforzados por el perfil adoptado por la globalización de las actividades económicas y por un proceso de integración europeo que no ha contemplado expresamente la salvaguarda del MSE.

¹¹ Conocido como *Informe Sapir* fue entregado en 2003 a la Comisión y publicado en su totalidad en 2004 por Oxford University Press.

Trataré de desarrollar brevemente estos retos:

A.1: Los cambios demográficos

Los cambios demográficos (envejecimiento de la población, descenso de la fecundidad, aumento de la esperanza de vida) suponen una fuerte presión sobre el gasto sanitario y en pensiones. El aumento de la longevidad –ya en 2012, el 17,9% de la población de UE-28 tenía más de 65 años y el 8,3% pasaba de los 75 años (EUROSTAT, 2013)- tendrá consecuencias económicas y presupuestarias en la UE, al reducir el potencial de crecimiento económico y ejercer presión sobre las finanzas públicas.

La tabla 11 refleja el efecto de este aumento de la longevidad en la tasa de dependencia (proporción entre la población mayor de 65 años y la población en edad de trabajar) que va a duplicarse previsiblemente en los próximos 50 años, en paralelo al incremento de la esperanza de vida en las personas en edad de jubilarse.

Tabla 11:
Evolución de la tasa de dependencia y de la esperanza de vida
a los 65 años en la UE-27, 2010-2060

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Tasa de dependencia en UE-27 (en %)	25,9	31,1	38	45,4	50,4	53,5
Esperanza de vida a los 65 años en UE-27 (en años)	16,7 (H) 20,2 (M)	17,8 (H) 21,2 (M)	18,9 (H) 22,3 (M)	20,4 (H) 23,3 (M)	20,9 (H) 24,2 (M)	21,8 (H) 25,1 (M)

(H): hombres; (M): mujeres.

Fuente: Comisión Europea (2009).

Estas perspectivas se ven agravadas por la actual crisis financiera y económica: el lento crecimiento económico, los déficits presupuestarios y la carga de la deuda, la inestabilidad financiera y el bajo nivel de empleo han hecho que, en todos los sistemas de pensiones, resulte más complicado cumplir las promesas en materia de pensiones (Comisión Europea, 2012, p. 1 y 2). La Comisión insta a llevar a cabo la reforma de los sistemas europeos de pensiones para garantizar su sostenibilidad a medio y largo plazo (Comisión Europea, 2012, p. 9 y ss.).

A.2: La moderación de las tasas de crecimiento económico, de la productividad y del empleo en la UE

El pobre balance de la UE en términos de crecimiento supone una seria amenaza para los futuros niveles de vida de los ciudadanos europeos, puesto que el mantenimiento de la cohesión requiere unas tasas de crecimiento suficientes que permitan allegar los recursos necesarios para financiar las redes de protección social (Viñals, 2005, p. 67). La UE lo reconoce a través del Libro Blanco: “*Un progreso social continuo puede basarse solamente en la prosperidad económica y, por tanto, en la competitividad de la economía europea. La clave*

reside en continuar los aumentos de productividad, que permitirán que la Unión aúne altos niveles de protección social con la capacidad para competir en los mercados mundiales” (Comisión Europea, 2012).

Es cierto que los ritmos de crecimiento económico en la UE han estado muy por debajo del promedio de la economía mundial, singularmente desde que estalló la actual crisis. Y las previsiones para 2013 y 2014 vuelven a situar a la UE en la peor situación relativa¹², en lo que el FMI denomina “divergencias en las dinámicas de crecimiento” (FMI, 2013b, p. 7).

Sin embargo, el comportamiento de la productividad no ha sido tan negativo como podría esperarse. La tabla 12 nos muestra la evolución de la productividad por hora en los principales países de la OCDE, comparando el dato europeo con el de otras economías avanzadas.

Tabla 12:
Evolución de la productividad por hora trabajada en países de la OCDE, 1990-2012
(en %, 2005=100)

	1990	2000	2012	2012-1990	2012, en \$
Alemania	75,5	93,5	106,9	31,4	58,3
Austria	n.d.	92,9	109,3	n.d.	53,7
Bélgica	77,6	97,0	100,4	22,8	61,9
Dinamarca	76,9	93,5	102,4	25,5	59,5
España	87,7	97,7	112,9	25,2	50,0
Finlandia	66,9	89,7	102,9	36,0	49,0
Francia	76,6	93,3	104,0	27,4	59,5
Grecia	73,3	86,3	102,6	29,3	34,5
Irlanda	53,7	87,2	120,7	67,0	71,2
Italia	85,4	99,0	99,4	14,0	46,7
Luxemburgo	74,8	92,5	89,8	15,0	79,7
P. Bajos	81,1	92,5	102,0	20,9	60,2
Portugal	67,3	96,6	112,7	45,4	34,0
R. Unido	66,8	89,0	102,8	36,0	47,8
Suecia	68,6	86,6	105,2	36,6	54,7
EE.UU.	74,1	88,4	108,7	34,6	61,6
Japón	74,3	91,3	107,0	32,7	40,1
Australia	74,9	92,1	108,5	33,6	53,0
Canadá	79,5	95,9	103,1	23,6	51,8
OCDE	n.d.	90,2	106,6	n.d.	45,8

Fuente: elaboración propia a partir OCDE (2013b).

¹² Según el FMI, la economía mundial crecerá un 2,9% en 2013 y un 3,6% en 2014. Pero mientras los países emergentes y en desarrollo lo harán a tasas del 4,5% y 5,1%, respectivamente, y las economías desarrolladas no europeas crecerán entre un 1,5% y un 2,3% este año, el Fondo prevé una contracción de la Eurozona del -0,4% en 2013 y un exiguo crecimiento del 1% en 2014 (FMI, 2013b).

La gran mayoría de los países de la UE han mantenido crecimientos sostenidos de la productividad a un promedio superior al 1% real anual en las últimas dos décadas, con contadas excepciones (Italia, Luxemburgo u Holanda). Si bien debe advertirse que en muchos países (como España, Grecia o Portugal) la mejora relativa de este indicador se ha derivado de importantes reducciones en los niveles de ocupación. Por tanto, el problema para numerosos Estados miembros podría reformularse en términos de la dificultad para generar o mantener un nivel relativamente elevado de empleo de alto valor añadido. Y ese es el gran desafío para el MSE.

A.3: Los cambios en la composición estructural de la producción y en el perfil de los ocupados

Además de las importantes transformaciones vividas en el mercado de trabajo (aumento del desempleo, segmentación/dualidad laboral, precariedad, etc.) ha ido cambiando la composición estructural de la producción y el empleo, ganando peso las actividades de servicios y las ramas manufactureras avanzadas (de demanda fuerte y contenido tecnológico alto), en especial los llamados sectores emergentes (biotecnología, nuevos materiales, industria aeroespacial, nanotecnología o las energías renovables).

Correlativamente, el carácter crecientemente complejo de los conocimientos y la tecnología aplicados a la producción ha incrementado los requerimientos de cualificación para muchos trabajadores, aumentándose la gradación de perfiles profesionales y de salarios. Esta tendencia estaría detrás, según autores como Steinberg (2013), del aumento de la desigualdad, porque la propia globalización aumenta las oportunidades para los factores productivos más móviles y el trabajo más cualificado y las reduce para los trabajadores poco cualificados, que no pueden competir con las importaciones baratas.

A.4: Las bajadas de impuestos a las clases medias y, sobre todo, altas

La reducción de los tipos impositivos del impuesto sobre la renta (sobre todo del marginal) y de sociedades, y la reducción de gravámenes sobre sucesiones o donaciones, ha sido una constante en las últimas décadas en la gran mayoría de los países de la UE: a modo de ejemplo, EUROSTAT (2012, p. 33) estima que entre 1995 y 2012 el marginal del impuesto sobre la renta personal disminuyó 9,3 puntos¹³ como promedio en UE-27, pasando del 47,4% al 38,1%. Estos cambios redujeron, sin duda, la capacidad de redistribución del Estado, y fueron especialmente acusados en los países anglosajones (Steinberg, 2013).

El propio Fondo Monetario Internacional (FMI, 2013a) ha criticado la “mala calidad” de las reformas impositivas puestas en marcha desde el estallido de la crisis económica, y analiza en clave de economía política las reformas tributarias adoptadas alertando de las consecuencias negativas sobre la equidad y la cohesión social.

¹³ En algunos casos las reducciones han sido aún más extremas, como en Bulgaria, donde el marginal cayó del 50% (1995) al 10% (2012).

A.5: *La nueva composición de los hogares*

El número de personas que componen cada hogar, como promedio, ha disminuido acusadamente en las últimas décadas. Según EUROSTAT (2013) las personas que viven solas representan, en 2012, el 31,1% de las familias en la UE-28 (el 12,9% del total son personas viviendo solas y mayores de 65 años), y las familias monoparentales (un adulto con hijos dependientes) es el perfil del 3,7% de los hogares. Esta realidad sociológica presiona sobre el gasto en dependencia y en contra de la conciliación entre la vida laboral y familiar, además de incrementarse el riesgo de existencia de hogares sin ingresos que incide en el gasto en mantenimiento de rentas.

A.6: *Los cambios en los valores socialmente dominantes, como el repunte del individualismo*

A medida que las sociedades europeas se han ido convertido en opulentas y, simultáneamente, se ha extendido en su seno la *modernidad líquida* (Bauman, 2003), se han debilitado tanto los vínculos de solidaridad dentro de las comunidades políticas como los sentimientos de pertenencia a un grupo social. La consecuencia ha sido el repunte del individualismo y la tendencia hacia el pragmatismo, en un contexto de progresivo abandono de las certezas. Esta tendencia ha operado en contra de la defensa activa del MSE.

A.7: *El sesgo de las reformas políticas adoptadas en la UE*

La opción europea por una estrategia de salida de la crisis basada en las políticas de austeridad¹⁴ (*expansionary austerity*) y en las reformas estructurales para mejorar la productividad y competitividad de los aparatos productivos, siguiendo las orientaciones de la UE o del FMI, ha afectado al MSE en aspectos centrales como el recorte de prestaciones sociales o la reforma de los mercados de trabajo y sistemas de pensiones. Como advierte Buch, “*A lengthy austerity period –which could well last about five years– would have a devastating impact on the European social model*” (Busch, 2013, p. 62).

En este sentido, la *Recomendación del Consejo* de 2012 no deja lugar a dudas: “*Se debe dar prioridad a los gastos que favorezcan el crecimiento, en particular a los gastos de inversión; en varios Estados miembros pertenecientes a la zona del euro se podrían seleccionar proyectos de inversión productiva cuyos beneficios, tanto a nivel social como privado, superarían los generados por los bajos tipos de interés actuales. Urge reformar los derechos a largo plazo, en particular en el campo de la sanidad y las pensiones, para sustentar la viabilidad a largo plazo de las finanzas públicas*” (Consejo de la Unión Europea, 2012).

Las consecuencias de las reformas emprendidas ya han comenzado a advertirse:

¹⁴ A los reconocimientos del FMI y de varios autores (Vid. Semmler y Semmler, 2011) de que en el diseño de las políticas de austeridad en la UE se subestimaron los multiplicadores fiscales, se ha añadido recientemente el de algunos expertos de la Comisión Europea (In 't Veld, 2013), que cuantifican las pérdidas de crecimiento económico para el conjunto de países de la UE (no sólo de los que se vieron obligados a emprender severos planes de ajuste) por los significativos *spillovers* negativos.

- La Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN) afirma en su último informe –titulado, precisamente, *Widening the gap*– que “2013 has seen a worsening of the social impact of the crisis and austerity measures, particularly reflected in rising unemployment and poverty levels, with unemployment reaching 23.7% and poverty nearly 120 million, according to available data” (European Anti-Poverty Network, 2013, p. 6).
- Un reciente estudio publicado por la OCDE constata una disminución del diferencial que existía entre los sistemas de protección social y la intensidad redistributiva de los EE.UU. y los de muchos países europeos. En opinión de los autores del informe, este estrechamiento de los diferenciales se debería más a la estrategia de gestión de la crisis económica en Europa que a un proceso de convergencia a más largo plazo de los sistemas redistributivos, es decir, se trata más de un episodio que de una tendencia (Immervold y Richardson, 2013, p. 31).
- Al mismo tiempo, la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea (2013, p. 4) ha reconocido lo siguiente: “*Como respuesta a la crisis de la deuda pública, el enfoque adoptado por los gobiernos nacionales en relación con el sector público ha sido el de acelerar e intensificar drásticamente las reformas estructurales a largo plazo existentes, y los métodos empleados para implementar las decisiones a menudo han dejado de lado el diálogo social (...) Como consecuencia de las reformas del sector público y del complicado entorno actual, podemos afirmar con casi absoluta certeza que las relaciones laborales en el sector público han cambiado radicalmente*”.

B.1: La competencia creciente de los países emergentes

El proceso acelerado de globalización de las actividades económicas podría constituir una amenaza para los niveles actuales de protección social en la UE (Bilbao Ubbillo, 2008), si consideramos:

1. la creciente exposición a la competencia exterior y la máxima movilidad del capital, inherentes a dicha globalización por la liberación progresiva de la circulación de bienes y capitales;
2. la ausencia de niveles significativos de estándares de contenido social obligatorio fijados por los organismos multilaterales como la OIT;
3. la ausencia de estándares equivalentes (o exigencias de derechos compensatorios específicos) establecidos por la UE para el acceso de mercancías al interior del mercado único desde orígenes donde la legislación social sea sustancialmente más laxa.

El corolario es la amenaza de deslocalización de la producción en Europa y la presión sobre los costes laborales (salariales y no salariales) y los impuestos que gravan a las empresas y a los profesionales más cualificados.

Es verdad que, de acuerdo con el *Consejo sobre comercio y trabajo* de octubre de 1999, la Comisión Europea propuso reafirmar la universalidad de las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas (libertad de asociación y reconocimiento

efectivo del derecho de negociación colectiva, eliminación de todas las formas de trabajo forzado u obligatorio, abolición efectiva del trabajo infantil, eliminación de la discriminación en el ámbito del empleo y de la profesión), apoyando los esfuerzos en tal sentido de la OIT y la OMC.

También es cierto que en 2002 se constituyó en el seno de la OIT la *Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización*, cuyo informe final afirma: “*Deseamos un proceso de globalización dotado de una fuerte dimensión social, basada en valores universales compartidos y en el respeto de los derechos humanos y la dignidad de la persona; una globalización justa, integradora, gobernada democráticamente y que ofrezca oportunidades y beneficios tangibles a todos los países y a todas las personas*” (Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 2004, p. IX).

A continuación dicho informe añade: “*Debe aceptarse sin reservas un nivel mínimo de protección social para los individuos y las familias como parte del fundamento socioeconómico de la economía global*” (id., p. XIII).

Se entiende, en el citado Informe, que los 7 convenios internacionales de la OIT configuran las *normas fundamentales del trabajo* que debe respetar la comunidad internacional, y se encuentra implícita la idea de que ningún país debería conseguir o mantener una ventaja comparativa basada en el desconocimiento o la infracción deliberada de las normas fundamentales del trabajo. Asimismo se prevén mecanismos para canalizar las reclamaciones de las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Pero todas estas declaraciones formales no se corresponden con el carácter mínimo del contenido de los convenios citados, a todas luces insuficiente para blindar la legislación social europea frente a la globalización.

B.2: El facilitamiento de la elusión fiscal de los grandes contribuyentes o la competencia fiscal entre países

Por una parte, la falta de colaboración de algunas jurisdicciones que operan como refugio de los capitales lícitos e ilícitos (dentro y fuera de la UE); y, por otra, la abierta competencia fiscal existente entre los países para atraer a las empresas transnacionales (Irlanda es un buen ejemplo) ha favorecido la fuga de los grandes contribuyentes (personas físicas y jurídicas) en muchos países. Esta fuga ha supuesto, a su vez, una fuerte bajada en la capacidad recaudatoria de numerosos sistemas tributarios europeos (por ejemplo, España o Grecia), agudizando la escasez de los recursos públicos potencialmente afectos a fines de protección social.

A modo de ejemplo, según las estadísticas de EUROSTAT sobre flujos de inversión, sólo en 2011 los ciudadanos y empresas europeas trasvasaron 59.000 millones de euros desde territorio comunitario a paraísos fiscales. La oficina estadística de la Unión Europea agrupa los Centros Financieros en el Exterior, o comúnmente llamados paraísos fiscales, en un conjunto de 38 países, entre los que se encuentran Liechtenstein, Jersey, Isla de Man, Islas Feroe, Andorra y Gibraltar, dentro de Europa; también menciona, entre otros, Bermudas, Bahamas e Islas Cayman. Pero la Comisión estima que la pérdida de recaudación total, incluyendo la planificación fiscal agresiva de las multinacionales, excede del **billón de euros al año**.

Tampoco podemos dejar de mencionar que esta competencia fiscal entre Estados miembros y esta fuga de capitales es posible debido a la inexistencia, en la UE, de armonización tributaria y persecución fehaciente de los paraísos fiscales. El Consejo Europeo de 22 de mayo de 2013 adoptó los primeros pasos en la lucha contra la evasión fiscal, dando a conocer un paquete de medidas con un calendario ambicioso. Las medidas más impactantes son dos:

- Por un lado, el intercambio automático de información contable: el fin del secreto bancario para personas, para fondos y para todo tipo de sociedades, que se aplicará en toda la UE y con países como Suiza antes de fin de año (si los calendarios, que en este caso son indicativos, se cumplen).
- Por otro, la puesta en marcha de la directiva para combatir la ingeniería contable de las empresas, que llegará también antes de 2014.

La próxima cumbre europea del 19 y 20 de diciembre de 2013 abordará, en el punto III. b) del orden del día, el balance de la revisión de la fiscalidad iniciada en mayo de 2013 pudiendo aprobar nuevas recomendaciones, basándose en el informe del Consejo y los trabajos de la Comisión.

6. Escenarios para la viabilidad del *modelo social europeo*

Considerando los desafíos identificados para el MSE, la protección social puede ser vista por algunos más como una rémora que como una contribución positiva a la dinámica económica: es verdad que favorece la cohesión social y afianza un vínculo de solidaridad en la comunidad, que permite sostener los niveles de demanda agregada y de ahorro (sobre todo en los momentos de recesión), y que, además, puede mejorar los niveles de capital humano y la salubridad de la mano de obra, e incluso podría incentivar el trabajo (en la economía formal), si las prestaciones se gestionasen eficazmente sobre una base contributiva. Pero la protección social –y más concretamente su financiación– podría verse también como un lastre frente a las ventajas competitivas de los países que apenas gravan a sus empresas y reducen al máximo el coste laboral no salarial, si las reglas del juego competitivo no aseguran, universalmente, unos niveles de protección suficientes.

Por eso, es difícil sustraer el análisis sobre la viabilidad del MSE del debate ideológico:

- Por un lado, Draghi declaraba que “*El modelo social europeo ha muerto*” (entrevista concedida al *Wall Street Journal* el 24 de febrero de 2012), ante la indiferencia casi general de la sociedad europea; por el otro, autores como Viñals (2005) recomiendan revisar el diseño del Estado de Bienestar con el fin de que el fomento de la cohesión resulte compatible, y no dificulte, el crecimiento económico, de forma que ello resulte coherente con los incentivos de los agentes a trabajar, invertir y producir en un entorno económico más exigente.
- Por otro, Stiglitz (2012) advierte de que la desigualdad reduce el crecimiento económico a largo plazo, tiene un alto coste social y puede deslegitimar la democracia y el imperio de la ley.

En todo caso, es cierto que los retos apuntados anteriormente presionan sobre el mantenimiento del MSE, que sólo peligrará si no se prevén y afrontan estos retos y no se apuntala inteligentemente su estructura con la adopción de las medidas pertinentes. Es decir, en mi opinión, existen aún mecanismos que permitirían potencialmente la salvaguarda del modelo, en efecto abocado a su previsible extinción en ausencia de medidas específicas adoptadas al respecto, entre las que podríamos citar:

1. La discriminación de los productos procedentes de países que practican el *dumping social* o que no cumplan con unos niveles suficientes de protección del trabajador, en ausencia de estándares mínimos universales de suficiente entidad. Es cierto que en una Comunicación de la Comisión de 2001¹⁵, se propone promover las “normas fundamentales del trabajo” a través del *sistema de preferencias generalizadas* (SPG). El SPG simplifica y armoniza los procedimientos de los distintos regímenes existentes, con el fin de mejorar el acceso de los países en desarrollo al mercado comunitario, garantizando al mismo tiempo el fomento de las normas sociales fundamentales y de las normas medioambientales. Ya en 2001, se había aprobado un Reglamento del Consejo¹⁶ relativo a la aplicación del SPG para el periodo 2001-2004, y se trataría de incorporar estas “normas fundamentales del trabajo” en la nueva regulación; pero, incluso si se llevase a cabo esta iniciativa, el carácter tan absolutamente básico de dichas normas no resolvería el reto planteado. Se precisarían requerimientos adicionales a los países sospechosos de incurrir en *dumping social* aunque hayan suscrito los convenios de la OIT.

Sin embargo, esta iniciativa podría suscitar, implícitamente, intereses contrapuestos entre los países con mayor especialización en actividades tradicionales (la periferia europea, más concernida por la competencia de los países emergentes) y los que tienen una estructura productiva de carácter más complementario con aquellos (los países centrales, a los que incluso podría beneficiar la entrada a bajos precios de mercancías muy estandarizadas).

2. La persecución eficaz de la evasión fiscal, sobre todo de los grandes contribuyentes, persiguiendo las prácticas de planificación fiscal de las multinacionales y reconsiderando el tratamiento privilegiado dispensado por la actual legislación europea a las sociedades patrimoniales y rentas de capital; asimismo avanzar en la eficaz interdicción de la competencia fiscal (tan desleal o más que las otras formas de falseamiento de la competencia intracomunitaria que son prohibidas expresamente por los Tratados), en la eliminación de los paraísos fiscales y del secreto bancario;
3. El diseño de esquemas protectores y fiscales que a la vez estimulen el trabajo y la inversión, y eviten la cronificación de la pobreza. Por un lado, las políticas de empleo y

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, de 18 de julio de 2001, *Promover las normas fundamentales del trabajo y mejorar la gobernanza social en el contexto de la mundialización* (COM (2001) 416 final).

¹⁶ Reglamento (CE) n° 2501/2001 del Consejo relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004.

de lucha contra la exclusión social deberían coordinarse mejor para facilitar la efectiva reinserción socio-laboral de los parados de larga duración, para lo cual deberá estimularse no sólo la formación sino también la inversión productiva; por otro, el sistema tributario debe primar conductas o activos socialmente deseables como la iniciativa empresarial, el talento, la formación acumulada o el esfuerzo, frente a la situación actual que premia conductas pasivas (como la percepción de intereses y dividendos, o la recepción de herencias y donativos).

4. La evaluación rigurosa de las políticas de protección social, que midan su eficacia redistributiva, su alcance efectivo y la existencia de posible fraude en el acceso a las prestaciones sociales. Sin duda, la lucha contra la corrupción en la Administración armaría de legitimidad adicional a los programas de prestaciones públicas, que deberían focalizarse en algunos casos para promover la igualdad de oportunidades;
5. La armonización progresiva de las políticas de protección social en los Estados Miembros, en el sentido de fijar unas prestaciones de referencia o unas coberturas mínimas obligatorias para los distintos riesgos o necesidades sociales. En principio, los recursos necesarios para aplicar esta normativa armonizadora procederían de los presupuestos nacionales aunque podrían financiarse algunas prestaciones con cargo al Presupuesto común;
6. La “*comunitarización*” de la protección social sería la medida más intensa, llegándose a organizar toda la provisión protectora a escala supranacional o al menos una parte de ella, como el mecanismo de protección frente al desempleo. A este respecto, a las propuestas teóricas elaboradas en los años 90, se añade la reciente reflexión publicada por el propio FMI (Allard et al., 2013) sobre la posibilidad de avanzar hacia un mínimo nivel de protección frente al paro a nivel de la eurozona.

7. Conclusiones

De la presente investigación podrían obtenerse unas conclusiones principales:

- Durante las últimas décadas, Europa Occidental habría dotado de una mayor dimensión social a la dinámica de crecimiento económico en comparación con otros países desarrollados, aunque los estudiosos de la cuestión coinciden en la existencia de una tipología de modelos sociales europeos y no de un único MSE.
- Desde un punto de vista conceptual, el MSE se caracterizaría como un intento histórico de articular la igualdad de oportunidades con el crecimiento económico asentado en los siguientes pilares: un sistema de protección social de financiación pública muy desarrollado; una presión fiscal relativamente más elevada y dotada de progresividad; una mayor cohesión social o equidad en la distribución de la renta; el logro de altos niveles de empleo de cierta calidad; una intervención reguladora en los principales mercados, fundamentalmente en el mercado de trabajo; y una práctica continuada de la concertación o el diálogo entre los agentes sociales.

- Al contrastar la situación relativa de los países europeos, por un lado, y del resto de países desarrollados, por otro, para ver si esta noción del MSE se refleja en la realidad, obtenemos estos resultados:
 - Desde el punto de vista del esfuerzo en gasto social, efectivamente los países europeos se encuentran claramente por encima de los niveles de los países desarrollados no europeos.
 - La presión tributaria en Europa (sobre todo en los países del centro y norte) ha venido siendo notablemente mayor que en el resto de la OCDE desde los años 60.
 - En Europa Occidental (sobre todo en los países centrales) son menores los niveles de concentración de la renta en comparación con los demás países desarrollados no europeos.
 - En cuanto a la capacidad de generar alto volumen de empleo de calidad, no existe diferencia significativa entre los países europeos y no europeos de la OCDE; sin embargo, es cierto que la jornada laboral es normalmente más reducida en Europa, donde también es menor la dispersión salarial.
 - Pese a que la reciente desregulación del mercado de trabajo en varios países europeos ha aproximado la determinación de la cuantía de las indemnizaciones en caso de despido al modelo norteamericano, persisten en Europa ciertos diferenciales positivos de intensidad protectora para el trabajador, aunque con un carácter más leve y específico.
 - En Europa Occidental ha sido notoriamente mayor la práctica de la concertación social, y, aun hoy en día, los trabajadores tienden a estar más sindicalizados que en el resto de economías avanzadas, y la negociación colectiva tiene una cobertura notablemente mayor.
- Con todo, son muy acusadas las diferencias respecto a esos elementos constitutivos del MSE en el interior de Europa occidental. Y en el caso de la UE, las sucesivas ampliaciones han ido incrementando acusadamente el grado de heterogeneidad en la regulación de la cuestión social. El diferencial (gap) entre los PECOS o los países del sur de la UE, por un lado, y los países del centro y norte, por otro, es extremo y no se aprecia una tendencia convergente en la mayoría de aspectos definitorios del MSE.
- A pesar de la abundante retórica comunitaria y de tratarse formalmente de una competencia compartida con los Estados Miembros, en el proceso de construcción de la UE se ha evidenciado la falta de compromisos explícitos sobre la “cuestión social”, que contrasta con la mayor concreción de los objetivos de política económica, exterior o de seguridad. Como resultado del principio de subsidiariedad, ni se han armonizado las prestaciones de protección social, ni las fuentes de financiación, ni mucho menos se han comunitarizado las funciones protectoras, reguladoras o redistribuidoras, que permanecen en manos de los Estados Miembros. Las intervenciones comunitarias más directas en la cuestión social han sido muy específicas y han tenido, esencialmente, la finalidad de evitar que la divergencia de los sistemas de protección social nacionales resultase un obstáculo para la libre circulación de los factores productivos.

- Al margen del cuestionamiento *ideológico* del MSE, éste se enfrenta a unos retos o desafíos de entidad, tanto internos (el envejecimiento de la población europea; la moderación de las tasas de crecimiento económico, de la productividad y del empleo en la UE; los cambios en la composición estructural de la producción y en el perfil de los ocupados; las bajadas de impuestos a las clases medias y altas; la nueva composición de los hogares; los cambios en los valores socialmente dominantes; o el sesgo de las reformas políticas adoptadas en la UE con ocasión de la gestión de la crisis) como externos (la competencia creciente de los países emergentes –que producen con estándares más bajos de protección de los trabajadores– y el facilitamiento de la elusión fiscal de los grandes contribuyentes o la competencia fiscal entre países).
- El MSE se enfrenta a dos escenarios **básicos**: uno, caracterizado por la inacción o falta de adopción de medidas específicas de salvaguarda del modelo en la UE, que previsiblemente conducirá a la progresiva erosión o dilución del MSE en la economía globalizada, cuando no a su puro desmantelamiento; y otro, resultante de la intervención decidida desde las instancias comunitarias que podría asegurar la conservación de sus señas de identidad. Esta intervención se plasmaría en políticas proactivas en materia de comercio exterior, fiscalidad, y políticas de protección social y empleo.

8. Bibliografía

- Allard, C., Brooks, P.K., Bluedorn, J.C., Bornhorst, F., Christopherson, K., Ohnsorge, F., Poghosyan, T., and an IMF staff team (2013): “Towards a Fiscal Union for the Euro area”. *IMF Discussion Note*, 13/09.
- Alsasua, J., Bilbao-Ubillos, J. y Olaskoaga, J. (2003): “¿Un modelo social europeo? Análisis empírico de las prestaciones de protección social en la Unión Europea.” *Cuadernos europeos de Deusto*, nº 28: 11-31.
- Alsasua, J., Bilbao-Ubillos, J. y Olaskoaga, J. (2007): “The EU integration process and the convergence of social protection benefits at national level”. *International Journal of Social Welfare*, Vol. 16 (4): 297-306
- Armstrong, K.A. (2012): “EU social policy and the governance architecture of Europe 2020”. *Transfer*, Vol. 18(3): 285–300.
- Bauman, Z. (2003): *Modernidad líquida*. México DF: Fondo de Cultura Económica. (Título original: *Liquid Modernity*, publicado en 2000, Cambridge: Polity Press).
- Bilbao Ubillos, J. (2008): “Globalización y definición nacional de políticas de protección social”. *Revista de Economía Mundial*, nº 18: 299-309.
- Busch, K. (2013): “Under Pressure: The European Social Model in Times of Austerity”, en José Luis Escario, Vicente Palacio y María Pallares (Coords.): *The State of the European*

- Union. The Failure of Austerity*. Madrid: Fundación Alternativas and Friedrich-Ebert-Stiftung. (p. 51-63).
- Cassen, B. (2005): “El Estado de Bienestar europeo y la globalización”, en EUROBASK (ed.): *El modelo social europeo frente a la globalización*. EUROBASK-Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Bilbao. (p. 65-76).
- Comisión Europea (1994): *Política social europea - Un paso adelante para la Unión - Libro Blanco*. COM (1994) 333 final, Bruselas, 27.7.1994.
- Comisión Europea (1999): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 14 de julio de 1999: Una estrategia concertada para modernizar la protección social*. COM (1999) 347 final (no publicada en el Diario Oficial).
- Comisión Europea (2001): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Políticas sociales y de empleo - Un marco para invertir en la calidad”* COM (2001) 313 final, Bruselas, 20.6.2001.
- Comisión Europea (2005): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Los valores europeos en un mundo globalizado. Contribución de la Comisión a la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del mes de octubre”*. COM (2005) 525 final, Bruselas, 20.10.2005.
- Comisión Europea (2008a): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el Método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social”*. COM (2008) 418 final, Bruselas, 2.7.2008.
- Comisión Europea (2008b): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI”*. COM (2008) 412 final, Bruselas, 2.7.2008.
- Comisión Europea (2010): *Libro Verde sobre las pensiones*. MEMO/10/302, Bruselas, 7.7.2010.
- Comisión Europea (2012): *Libro blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*. COM (2012) 55 final, Bruselas, 16.2.2012.
- Comisión Europea (2013a): *EU Employment and Social Situation Special edition: Annual Overview September 2013. Key facts and figures*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2013b): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020”*. COM (2013) 83 final, Bruselas, 20.2.2013.
- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004): *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*. Ginebra: OIT
- Consejo de la Unión Europea (1994): *Directiva 94/45/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 1994, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de*

- información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria*. Diario Oficial de las Comunidades europeas 254 de 30.9.1994. Bruselas.
- Consejo de la Unión Europea (2000): *Decisión 2000/436/CE del Consejo, de 29 de Junio de 2000, por la que se crea un Comité de protección social*. Diario Oficial de la Unión Europea 172 de 12.7.2000. Bruselas.
- Consejo de la Unión Europea (2004): *Decisión 2004/689/CE del Consejo, de 4 de octubre de 2004, por la que se crea un Comité de protección social y se deroga la Decisión 2000/436/CE*. Diario Oficial de la Unión Europea 314 de 13.10.2004. Bruselas.
- Consejo de la Unión Europea (2012): *Recomendación del Consejo, de 10 de julio de 2012, relativa a la aplicación de las orientaciones generales de política económica por los Estados miembros cuya moneda es el euro* (2012/C 219/28). Diario Oficial de la Unión Europea de 24.7.2012. Bruselas.
- Craig, P.P. (2010): *The Lisbon Treaty: law, politics, and treaty reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Daly, M. (2006): “EU Social Policy after Lisbon”. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44(3): 461–481.
- Daly, M. (2012): “Paradigms in EU social policy: a critical account of Europe 2020”. *Transfer*, Vol. 18(3): 273–284.
- Department for Business, Innovation and Skills of the British Government (2013): *Review of the balance of competences between the United Kingdom and the European Union, Call for Evidence: Social and Employment Review, October 2013*. Londres: British Government.
- Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea (2011): *Relaciones industriales en Europa 2010*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea (2013): *Relaciones industriales en Europa 2012*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Draghi, E. (2012): entrevista concedida al *Wall Street Journal* el viernes 24 de febrero de 2012.
- European Anti-Poverty network (EAPN) (2013): *Widening the Gap. EAPN Assessment of the National Reform Programmes 2013-September 2013*. Bruselas: EZPN.
- EUROSTAT (2011): *Social protection yearbook 2011*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- EUROSTAT (2012): *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2012 edition*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- EUROSTAT (2013): *Population and social conditions database*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Esping-Andersen, G. (1989): “The Three Political Economies of the Welfare State”. *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, Vol. 26 (1): 10-36.
- Esping-Andersen, G. (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Esping-Andersen, G. (1997): “Welfare States at the End of the Century”. In OECD, *Family, Market and Community*. Paris: OECD.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. y Myles, J. (2002): “A new welfare architecture for Europe”. *Revue Belge de Securite Sociale*, Vol. 3: 431-440.
- ETUC (European Trade Union Confederation) (2013): Accesible en: <http://www.etuc.org/a/111>
- Ferrera, M. (1996): “The ‘Southern Model’ of the Welfare State in Europe” *Journal of European Social Policy*, Vol. 6(1): 17-37.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. y Rhodes, M. (2001): “The future of the Europe “Social Model” in the Global Economy”. *Journal of Comparative Analysis: Research and Practice*, Vol. 3: 163-190.
- Fondo Monetario Internacional (2013a): *Fiscal Monitor October 2013. Taxing times*. Washington, D.C.: FMI.
- Fondo Monetario Internacional (2013b): *Perspectivas de la economía mundial: transiciones y tensiones. Octubre de 2013*. Washington, D.C.: FMI.
- Freixes, T. (2010): “La igualdad de mujeres y hombres en el Derecho de la Unión Europea. Una valoración tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”, en las actas de las *Jornadas Internacionales sobre igualdad de género y políticas públicas*. Universidad de Málaga. 23 al 25 de febrero de 2010. Accesible en: <http://www.eumed.net/eve/igpp/ponencias/MTFS-ponencia.pdf>
- Giddens, A. (2008): *Europa en la era global*. Barcelona: Ed. Paidós. (Título original: *Europe in the Global Age*, publicado en 2007 por Cambridge: Polity Press).
- Heise, A. y Lierse, H. (2011): *Budget Consolidation and the European Social Model. The Effects of European Austerity Programmes on Social Security Systems*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Hermann, C. y Hofbauer, I. (2006): “El modelo social europeo entre la modernización competitiva y la resistencia frente al neoliberalismo”. *Revista de Economía Crítica*, nº 6: 15-26.
- Hermann, C. y Mahnkopf, B. (2010): “The Past and Future of the European Social Model”. *Institute for International Political Economy Berlin Working Paper*, No. 05/2010. Berlin School of Economics and Law.
- Immervoll, H. y Richardson, L. (2013): “Redistribution Policy in Europe and the United States: Is the Great Recession a ‘Game Changer’ for Working-age Families?”. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, no 150, OECD Publishing.
- In’t Veld, J. (2013): “Fiscal consolidations and spillovers in the Euro area periphery and core”. *European Economy-Economic Papers*, nº 506. October 2013. Comisión Europea.
- Jepsen, M. y Serrano, A. (2005): “The European Social Model: an exercise in deconstruction”. *Journal of European Social Policy*, Vol. 15(3): 231–245.
- Jessop, R. (2009): *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: La Catarata. (Título original: *The future of the capitalist state*, publicado en 2002, Cambridge: Polity Press).
- Moreno, L. y Serrano, A. (2009): “Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional”. *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 2: 11-32.
- OCDE (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries* (www.oecd.org/els/social/inequality).

- OCDE (2010): *Employment Outlook* (www.oecd.org/employment/outlook).
- OCDE (2010 y 2013a): *OECD Social Expenditure database*. París: OCDE.
- OCDE (2013b): *OCDE-Income distribution and poverty database*. París: OCDE
- OCDE (2013c): *OCDE-Productivity database*. París: OCDE
- OIT (2008): *Global Wage Report 2008/09. Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence*. Ginebra: OIT.
- Parlamento Europeo y Consejo Europeo (2002): *Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 23.3.2002. Bruselas.
- Parlamento Europeo y Consejo Europeo (2009): *Directiva 2009/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria*. Diario Oficial de la Unión Europea de 16.5.2009. Bruselas.
- Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europea (2007): *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. 2007/C 303/01. Diario Oficial de la Unión Europea de 14.12.2007. Bruselas.
- Rojo, E. (2013): *La dimensión social de la Unión debe ser algo más que un buen número de indicadores. Sobre la Comunicación de la Comisión Europea de 2 de octubre*. Entrada de su blog de 1-11-2013. Accesible en: <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2013/11/la-dimension-social-de-la-union-debe.html>
- Sáenz, E. (2002): *Políticas sociales prestacionales y Unión Europea*. Comunicación presentada a las IV Jornadas Internacionales sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales: los Derechos Fundamentales en la Unión Europea, Zaragoza, 7 y 8 de noviembre de 2002.
- Sapir, A. (2006): “Globalization and the Reform of European Social Models”. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44(2): 369–390.
- Sapir, A., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Viñals, J., Wallace, H., Buti, M., Nava, M. y Smith, P.M. (2004): *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*. Oxford: Oxford University Press.
- Shackleton, J. R. (2006): “Has the European Social Model a Future?” *World Economics*, Vol. 7 (3): 43-62.
- Steinberg, F. (2013): “Europa y la globalización: de amenaza a oportunidad”. *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, 7/2013.
- Uncetabarrenechea, J. (2009): “Los riesgos de una relevancia excesiva de la competitividad para el proceso de integración europea: una mirada crítica a la Estrategia de Lisboa”, en EUROBASK: *Crisis económica y financiera: el Papel de la Unión Europea*. Vitoria-Gasteiz: EUROBASK. (p. 115-156).
- Vaughan-Whitehead, D. (2003): *EU Enlargement versus Social Europe?* Londres: Ed. Elgar.
- Viñals, J. (2005): “El modelo económico y social europeo: ¿una trinidad inconsistente?” *Información comercial española-Revista de economía*, Vol. 820: 55-71.
- Urbé, R. (2012): “Introduction”, en Robert Urbé (Edr.): *The future of the Welfare state. A comparative study in EU countries*. Friburgo: Lambertus-Verlag/Caritas Europe. (p.13-20).

Whyman, P., Baimbridge, M. y Mullen, A. (2012): *The Political Economy of the European Social Model*. Londres: Routledge.

Zeitlin, J. (2008): “The Open Method of Co-ordination and the Governance of the Lisbon Strategy”. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46(2): 436–446

La Sostenibilidad de los Sistemas Públicos de Pensiones Europeos como pilar fundamental de un nuevo Estado del Bienestar

Dr. José Enrique Devesa Carpio

Departamento de Economía Financiera y Actuarial. Facultad de Economía. Universidad de Valencia.
Avenida de los Naranjos, s/n. 46022 Valencia. Telf.: +34963828378 +34963828369.
Enrique.Devesa@uv.es

Dra. Mar Devesa Carpio

Departamento de Economía Financiera y Actuarial. Facultad de Economía. Universidad de Valencia.
Avenida de los Naranjos, s/n. 46022 Valencia. Telf.: +34963828369. Mar.Devesa@uv.es

Dra. Inmaculada Domínguez Fabián

Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Facultad de Estudios Empresariales y Turismo. Universidad de Extremadura. Avenida de la Universidad s/n 10071. Cáceres.
idomingu@unex.es

Dr. Borja Encinas Goenechea

Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Extremadura. Avda. de Elvas s/n 06006 Badajoz. bencinas@unex.es

Dr. Robert Meneu Gaya

Departamento de Matemáticas para la Economía y la Empresa. Facultad de Economía. Universidad de Valencia. Avenida de los Naranjos, s/n. 46022 Valencia. Telf.: +34963825092. Robert.Meneu@uv.es

Índice: Introducción. 1. Concepto de Seguridad Social y Tipología de los Sistemas de Pensiones. 2. Características de los Sistemas de Pensiones de Jubilación en la UE. 3. El Diseño del Factor de Sostenibilidad en las Reformas Recientes de los Sistemas de Pensiones Europeos. 4. Sistemas Financiero-Actuariales de Reparto y Capitalización. 4.1. Clasificación y Principales Características de los Sistemas Financiero Actuariales. 4.2. El Sistema de Cuentas Nocionales. 5. La Previsión Privada Complementaria. 5.1. Los problemas de los Sistemas de Previsión Privada Complementaria. 6. ¿Hacia un Sistema Unificado de Pensiones en la Unión Europea? 6.1. Consideraciones sobre un Sistema Contributivo de Pensiones de Jubilación para la Unión Europea. 6.2. Diseño de un Sistema Contributivo de Pensiones de Jubilación para la Unión Europea. 7. Bibliografía.

Resumen: La gran variedad de sistemas de pensiones utilizados por los distintos países de nuestro entorno nos ha llevado a buscar cuál es el mejor sistema que se podría aplicar al conjunto de países europeos, con la finalidad de mejorar la fortaleza del Estado de Bienestar. Después de analizar las ventajas e inconvenientes de los distintos sistemas, y centrándonos en la prestación de jubilación, nos decantamos por uno que reúna una serie de características, que pasamos a enumerar.

Debería ser un sistema mixto para poder diversificar riesgos, donde una pequeña parte de la cotización (alrededor de un 10% o un 15% del total) fuera a un sistema de capitalización de aportación definida, pudiendo ser la gestión pública y/o privada. El resto debería ir a uno de reparto, también de aportación definida: un sistema de “Cuentas Nocionales”. La razón de la elección de este último es por la estrecha relación entre aportaciones y prestaciones, lo cual es un incentivo para cotizar, si bien supone una transferencia de riesgo hacia el cotizante, por lo que habría que realizar una campaña de información.

Además, para garantizar el equilibrio presupuestario del sistema, resulta imprescindible aplicar algún elemento corrector, entre los que estaría la utilización de un Fondo de Reserva y la aplicación de algún factor de sostenibilidad.

También sería interesante que se fomentara la adscripción de los trabajadores a Fondos de Empleo, con la finalidad de poder diversificar los componentes que conformarán la pensión total.

Palabras clave: Pensiones, Protección social, Sistemas financiero actuariales, Viabilidad financiera, Estado de Bienestar.

Laburpena: Gure inguruneko herrialdeek erabilitako pentsio sistemen aniztasun zabalak eraginda, Europako herrialde guztientzat aplikatu litekeen sistemarik hoberena zein den bilatzeari ekin diogu, ongizatearen Estatua indartzeko asmoz. Sistema bakoitzaren abantaila eta desabantailak aztertu ondoren, eta erretiroko prestazioari dagokionez, ondoren zerrendatuko ditugun ezaugarriak betetzen dituen sistema baten alde egin dugu.

Sistema mistoa izan beharko litzateke, arriskuak dibertsifikatu ahal izateko. Kotizazioaren zati txiki bat (guztizkoaren % 10 edo % 15) ekarpen zehaztuko kapitalizatze sistema batera (kudeaketa publikoa nahiz pribatua duena) bideratuko litzateke. Gainerakoa banaketako sistema batera bideratu beharko litzateke, hura ere ekarpen zehaztuko: “kontu nozionalak” dituen sistema bat. Azken hori hautatzearen arrazoia da ekarpenen eta prestazioen arteko erlazio estua; hori pizgarria da kotizatzeke, nahiz eta kotizatzailearenganantz arriskua transferitzea dakarren. Beraz, informazio kanpaina egin beharko litzateke.

Gainera, sistemaren aurrekontu oreka bermatzearen, ezinbestekoa da elementu zuzentzailearen bat aplikatzea, hala nola Erreserba Funtz bat erabiltzea eta sostengagarritasun faktoreren bat aplikatzea.

Interesgarria litzateke, orobat, langileak enplegu funtsetara atxikitzea, guztizko pentsioa eratuko duten osagaiak dibertsifikatu ahal izateko.

Gako hitzak: Pentsioak, Gizarte babesa, Aktuariotza eta finantza sistemak, Finantza bideragarritasuna, Ongizatearen Estatua.

***Abstract:** The great variety of pension systems used by different countries of our surroundings has led us to find the best system that could be applied to all European countries, with the aim of improving the strength of the Welfare State. After analyzing the advantages and disadvantages of the different systems, and focusing on the provision of retirement, we chose one that brings together a number of features that we are going to enumerate.*

The system chosen should be able to diversify risks, where a small part of the contribution (around 10% or 15% of the total) were funded defined-contribution pension scheme, and could be either public or private management. The rest should go to one of pay-as-you-go system, also defined-contribution: a system of “Notional accounts”. The reason why we choose the latter is because of the close rela-

tionship between contributions and benefits, which is an incentive to make contributions, although it involves a transfer of risk to the contributor; so that an information campaign should be carried out.

In addition, to ensure the budgetary balance of the system, some corrective elements should be applied, which would be the use of a Reserve Fund and the implementation of some sustainability factors.

The secondment of workers to Employment funds would also be interesting in order to be able to diversify the components that will make up the total pension.

Key words: *Pensions, Social protection, Actuarial financial systems, Financial viability, Welfare state.*

INTRODUCCIÓN

El trabajo tiene un objetivo central: “Proponer un sistema público de pensiones que sea común a todos los países europeos y que tenga como meta principal su sostenibilidad, de tal forma que se refuerce el Estado de Bienestar”.

Asegurar la sostenibilidad del sistema público de pensiones permitiría reforzar uno de los pilares fundamentales del Estado de Bienestar, el cual está pasando por una etapa difícil, debido a que la crisis actual ha hecho que se tambalee la estructura que se había establecido durante largos años en torno al mismo.

Tal vez una de las asignaturas pendientes del proceso europeo de convergencia es el de las pensiones públicas. La armonización de los sistemas europeos de pensiones puede considerarse, hasta la fecha, prácticamente inexistente. Como se señala en el Libro Blanco sobre las pensiones (Comisión Europea, 2012a) los Estados miembros son los principales responsables del diseño de sus sistemas de pensiones de acuerdo con sus circunstancias. Es decir, el papel de la UE se limita a orientar y apoyar a los Estados miembros en la búsqueda de soluciones individuales a los problemas que amenazan sus sistemas de pensiones. Sin embargo, a medida que aumenta el nivel de integración de las economías y las sociedades de los Estados miembros, el éxito o el fracaso de las políticas y reformas nacionales en materia de pensiones tiene repercusiones cada vez mayores más allá de las fronteras nacionales. Por ello, sería deseable una mayor competencia de la UE en esta materia.

Probablemente, otra de las causas principales de la escasa convergencia sea el alto grado de repercusión política que tiene todo lo relacionado con las pensiones. Pero, precisamente por eso, establecer un sistema público de pensiones que fuera, en su mayor parte, común a todos los países europeos, propiciaría un alejamiento de los condicionamientos políticos, lo cual redundaría en una mayor transparencia y permitiría asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones desde un punto de vista financiero.

Al mismo tiempo, propiciaría una mayor integración económica y financiera y, además, evitaría gran número de problemas derivados del reconocimiento de derechos por los diferentes países en los que podría cotizar un mismo trabajador.

Hasta ahora no ha habido ninguna corriente europea que propiciara la integración en materia de pensiones públicas. Sólo ha habido propuestas individualizadas por países, que han intentado afrontar sus problemas desde un punto de vista muy particular.

Es un hecho incontrovertible que existe una clara conciencia de que hay que reformar los, en muchos casos, obsoletos sistemas públicos de pensiones, debido, sobre todo, al envejecimiento de la población. En lugar de afrontar el problema de manera conjunta, cada país ha adoptado distintos tipos de reformas. En unos casos, se ha pasado de un sistema de reparto a uno de capitalización parcial; en otros, de un sistema de reparto de prestación definida, a un sistema también de reparto, pero de aportación definida (Cuentas Nocionales); algunos se han mantenido en el sistema de reparto de prestación definida, pero han introducido cambios paramétricos en los diferentes elementos que influyen en la sostenibilidad del sistema; y, por último, están quienes han introducido procedimientos de ajuste automático de alguno de los parámetros clave. Dentro de estos últimos instrumentos están englobados los denominados factores de sostenibilidad, de los que, a su vez, existe una multiplicidad de criterios.

Debido a todo ello, creemos que era necesario un estudio que abordara de manera conjunta los problemas de sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones europeos, de tal forma que se homogeneicen los criterios, procedimientos, métodos y técnicas, con el consiguiente ahorro de esfuerzos y recursos que destina cada país a intentar resolver problemas que consideran particulares, si bien todos comparten unos mismos elementos y, por lo tanto, muchas veces, unas mismas soluciones.

El trabajo que presentamos intenta responder a la cuestión de cuál es el mejor sistema de pensiones que se puede aplicar al conjunto de países europeos, teniendo en cuenta y definiendo perfectamente todos los elementos que se han expuesto, con la finalidad de mejorar la fortaleza del Estado de Bienestar.

En los próximos apartados se recoge una clasificación de los distintos sistemas públicos de pensiones en función de sus características fundamentales y se ofrece una breve descripción de los sistemas de pensiones que existen en los países de la Unión Europea. También se estudian las reformas llevadas a cabo en Europa en los últimos años, mediante las cuales varios países han incorporado a sus sistemas de pensiones un mecanismo de ajuste automático o factor de sostenibilidad. Posteriormente, se analizarán las ventajas e inconvenientes de los sistemas de financiación, centrándonos en los de Cuentas Nacionales. Se revisarán también las características de los planes de previsión complementaria, para terminar con la formulación de un sistema de pensiones idóneo para los países de la Unión Europea.

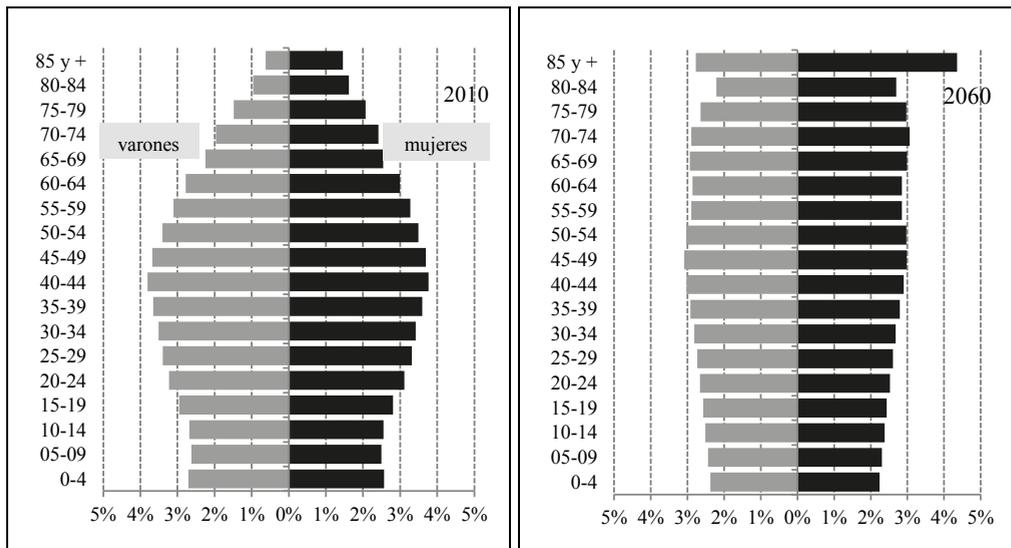
1. CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y TIPOLOGÍA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

En los últimos años, la mayoría de los países desarrollados, y especialmente los países europeos, han mostrado una preocupación creciente por la sostenibilidad de sus sistemas públicos de pensiones, hasta el punto de convertirse en uno de los debates más importantes, tanto en el ámbito político como en el académico. La razón fundamental de esta preocupación tiene su origen en el progresivo envejecimiento de la población, causado por el descenso de la tasa de natalidad y, especialmente, por el aumento de la esperanza de vida. Hoy en día, las personas viven más tiempo que en cualquier época pasada y esto es, por supuesto, un hecho incuestionablemente positivo, pero no se puede ignorar que el envejecimiento conlleva múltiples consecuencias que trascienden lo puramente demográfico, destacando especialmente su impacto sobre los sistemas públicos de pensiones.

En las últimas décadas, todos los países de la UE-27 se han caracterizado por un progresivo envejecimiento de su población, como consecuencia de la transición demográfica desde una situación de alta mortalidad y alta natalidad a otra de baja mortalidad y baja natalidad. Sin embargo, lo más preocupante es que se espera que la magnitud de este fenómeno siga aumentando en las próximas décadas y alcance niveles sin precedentes en la historia de la humanidad. Como señala Pérez (2011), en términos demográficos, el envejecimiento de la población consiste en un cambio en la estructura por edades. El gráfico 1 ilustra perfectamente este cambio demográfico, con datos de la última proyección de Eurostat (EUROPOP2010).

Para Alonso y Conde-Ruiz (2007), esta tendencia al envejecimiento amenaza la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, especialmente los de reparto y prestación definida, hasta tal punto que existen serias dudas de que los países desarrollados puedan seguir pagando pensiones de una cuantía suficiente a los ciudadanos que se jubilen en las próximas décadas, si antes no se llevan a cabo las reformas necesarias para mejorar su sostenibilidad en el largo plazo.

Gráfico 1.
Pirámides de la Población en la UE-27 (2010-2060)



Fuente: Eurostat (EUROPOP2010).

También la Comisión Europea ha mostrado reiteradamente en los últimos años su preocupación por los efectos del envejecimiento sobre los sistemas de pensiones en Europa. Así, en el Libro Blanco sobre las pensiones (Comisión Europea, 2012a) se afirma que “ahora es más urgente que nunca diseñar y poner en práctica estrategias globales para adaptar los sistemas de pensiones a las cambiantes circunstancias económicas y demográficas. Los retos son enormes, pero superables, siempre y cuando se adopten las medidas oportunas. La reforma de los sistemas de pensiones y las prácticas de jubilación son fundamentales para mejorar las perspectivas de crecimiento de Europa y, en algunos países, se necesitan urgentemente...”.

Además del envejecimiento, la crisis económica mundial que se inició en 2007 ha agravado aún más la situación financiera de los sistemas de pensiones europeos. Precisamente, con el objetivo de mitigar este impacto y adaptar sus sistemas de pensiones a las nuevas condiciones demográficas y socioeconómicas, en los últimos años un número importante de países europeos, entre ellos España, han emprendido una acelerada carrera para reformar sus sistemas de pensiones.

Las reformas de los sistemas de pensiones abordadas en los diferentes países son muy diversas ya que suelen combinar distintos instrumentos. No obstante, se pueden clasificar en dos grandes grupos: reformas paramétricas y reformas estructurales o sistémicas. Las primeras consisten en revisar los principales parámetros que afectan al cálculo de la pensión, pero sin cambios bruscos en la filosofía del sistema. Las segundas son modificaciones más profundas encaminadas a modificar la estructura de su sistema de pensiones, que suponen, de una o de otra manera, que los futuros pensionistas pasan a soportar una parte del riesgo de envejecimiento¹.

Como señala González (2003), “la Seguridad Social busca proteger a los individuos ante circunstancias previstas o imprevistas, permanentes o temporales, que mermen su capacidad económica y frente a las cuales es posible establecer mecanismos precautorios, en cuyo financiamiento pueden participar el Estado, los empleadores y los trabajadores”.

Según Beveridge (1942) la Seguridad Social es “el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que vivan”.

De forma similar, Alonso y Tortuero (2002) definen el sistema de la Seguridad Social como “el conjunto integrado de medidas públicas de ordenación de un sistema de solidaridad para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando la idea de que tendencialmente tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas.”.

En 1991, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) propuso una de las definiciones de Seguridad Social más utilizadas, donde se establece que la Seguridad Social “es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos *por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos*”.

Para la Asociación Internacional de la Seguridad Social (A.I.S.S.)² el sistema de la Seguridad Social es “todo programa de protección social establecido por una ley o por cualquier otro acuerdo obligatorio que ofrezca a las personas un cierto grado de seguridad de ingresos cuando afrontan las contingencias de la vejez, supervivencia, incapacidad, invalidez, desempleo o educación de los hijos. También puede ofrecer acceso a cuidados médicos curativos o preventivos”.

¹ Como se verá posteriormente, la mayoría de las reformas emprendidas en los sistemas de pensiones europeos han sido de tipo paramétrico y solo unos pocos países, como Suecia e Italia, han optado por reformas de mayor envergadura, como es la transición hacia un sistema, que, siendo de reparto, sustituye el principio de prestación definida por el de contribución definida. Para tener una visión más amplia de los sistemas de pensiones en la Unión Europea y de las reformas llevadas a cabo en los últimos años se puede consultar Alonso y Conde-Ruiz (2007), Banco de España (2010) o García et al. (2011). En el contexto de la OCDE, ver también Whitehouse (2007) y OCDE (2011).

² <http://issa.int/esl/layout/set/print/layout/set/print/view/full/36987>

Dentro de la acción protectora de la Seguridad Social, destacan las prestaciones económicas y éstas tienen su principal manifestación en las prestaciones periódicas de carácter vitalicio, denominadas pensiones. No es extraño pues que, ligado al concepto de Seguridad Social, aparezca frecuentemente el de sistema público de pensiones. De acuerdo con Mateo (1997), el sistema público de pensiones de la Seguridad Social se puede definir como el conjunto de elementos que permiten dar forma a todos los recursos vinculados a las contingencias de jubilación, invalidez, viudedad, orfandad y favor familiar en el conjunto de la sociedad.

Como señala Jimeno (2000), desde que Otto Von Bismarck introdujera en Alemania las pensiones públicas, casi todos los países han puesto en funcionamiento, en mayor o menor escala, sistemas públicos de pensiones con el objetivo fundamental de proporcionar a sus ciudadanos unas rentas periódicas y vitalicias que sustituyan al salario a partir de una determinada edad en la que las facultades laborales disminuyen, de modo que éstos logren una adecuada distribución de sus ingresos dentro del ciclo vital. Para Celentani et al. (2007), los sistemas de pensiones son instituciones muy complejas y su organización y diseño difiere en muchos aspectos de unos países a otros, sin embargo hay determinadas características que permiten clasificarlos siguiendo tres criterios: 1) según la forma de financiación; 2) según la forma de determinar la pensión; y 3) según el grado de redistribución intrageneracional.

Atendiendo al primer criterio, la forma de financiación³, se puede distinguir entre sistemas de reparto (*Pay-as-you-go*) y sistemas de capitalización. En un sistema de reparto las pensiones de un determinado año se financian con los ingresos que se recaudan por las cotizaciones pagadas por los trabajadores de ese mismo año. En otras palabras, en este sistema las cotizaciones de los trabajadores actuales no constituyen un ahorro para sí mismos⁴ sino que, por el contrario, se utilizan para financiar las pensiones de cada momento, en la confianza de que ese proceso continuará en el futuro, es decir, de que cuando ellos se jubilen los nuevos activos en el mercado de trabajo pagarán sus pensiones. Por tanto, como señala Muñoz y Esteve (1995), el sistema de reparto está basado en el principio de solidaridad intergeneracional permanente ya que la pensión de cada persona se financia, no con las cotizaciones que realizó durante su etapa activa, sino con las que realizan quienes están trabajando. En términos parecidos se expresan Devesa y Devesa (2009) al señalar que una de las características más relevantes de un sistema de reparto es que las prestaciones causadas no quedan financiadas en el momento en que se producen, sino que existe un contrato intergeneracional implícito y perpetuo, en virtud del cual a cambio de las aportaciones que los trabajadores realicen durante su etapa activa, recibirán una pensión pagada por los que estén en activo en cada momento.

En el caso de los sistemas de pensiones organizados bajo el principio de capitalización, las cotizaciones pagadas por cada trabajador, así como las rentas generadas, se acumulan en una cuenta individual que se invierte en los mercados financieros, y el saldo acumulado se utilizará para financiar el pago futuro de sus propias pensiones. En definitiva, en un sistema

³ En un epígrafe posterior se analiza con más profundidad las características de los distintos sistemas.

⁴ Esto es, las cotizaciones no se destinan a cuentas individuales de capitalización pero sí van generando el derecho a recibir una pensión en el futuro, de modo que, como es lógico, cuando los trabajadores actuales comiencen a jubilarse exigirán el cobro de una pensión.

de capitalización cada trabajador financia sus pensiones mediante su propio ahorro y, por tanto, no se producen las transferencias intergeneracionales de renta que sí aparecen en un sistema basado en el principio de reparto.

En ningún país de la UE se han emprendido reformas que impliquen el cambio total hacia un sistema de capitalización. La razón fundamental es que este cambio no está exento de inconvenientes. A los riesgos inherentes a todo sistema de capitalización (inflación e insolvencia) se une el problema de la transición, ya que hay que seguir pagando las pensiones actuales y futuras de los que se mantienen en el sistema de reparto. Ello se ha resuelto, en parte, con cotizaciones adicionales para los que entran en el nuevo sistema y, en parte, con cargo al sistema impositivo general o al endeudamiento. No obstante, en los últimos años algunos países europeos, como Rumania, Suecia, Polonia, Hungría, Letonia, Estonia y Eslovaquia han emprendido reformas hacia un sistema mixto que supone la sustitución parcial del sistema de reparto por el de capitalización.

Una segunda forma de clasificar los sistemas pensiones está relacionada con el principio que rige la determinación de la cuantía de la pensión, que permite diferenciar entre sistemas de prestación definida y los de contribución definida⁵. Bajo un sistema de prestación definida, la cuantía de la pensión que recibe cada trabajador, cuando se jubila, queda fijada de antemano en función de su historial laboral (salario, años cotizados y edad de jubilación) y no depende de la evolución de factores macroeconómicos y sociales relevantes como, por ejemplo, el crecimiento demográfico, la productividad o la esperanza de vida. El objetivo de este sistema es conseguir que la relación entre la pensión y el salario al final de la vida laboral guarden una cierta relación, que será tanto mayor cuanto mayor sea el periodo que se utilice para calcular la base reguladora de la pensión (Jimeno, 2003).

En contraposición, en un sistema de contribución definida, los trabajadores pagan sus cotizaciones, igual que en un sistema de prestación definida, pero se acumulan en un determinado fondo o cuentas individuales y la pensión se corresponde al valor acumulado en el momento de la jubilación y la evolución futura de determinadas variables demográficas o macroeconómicas como, por ejemplo, la esperanza de vida del individuo en el momento de la jubilación. Por tanto, el individuo no conoce, a priori, cuál será la cuantía de la pensión que percibirá cuando se jubile. En consecuencia, en estos sistemas, el riesgo de obtener la tasa de sustitución esperada (porcentaje que representa la pensión inicial sobre el último salario percibido) recae sobre los trabajadores. Además, como señalan García et al. (2011), estos sistemas presentan una relación más estrecha y transparente entre las cotizaciones que realiza cada individuo a lo largo de toda su vida laboral y las prestaciones que recibe.

Aunque es habitual identificar los sistemas públicos con los procedimientos de reparto y de prestación definida, y los sistemas privados con esquemas de capitalización y de contribución definida, en la práctica se pueden encontrar múltiples posibilidades que combinan las cuatro características en diferente medida (García et al. 2011). En la Unión Europea, la mayoría de los Estados miembros tienen un sistema público de pensiones basado en el principio de reparto y de prestación definida, pero con diferencias importantes entre ellos en parámetros

⁵ En el epígrafe 6 se analizarán los riesgos de cada uno.

fundamentales tales como la edad legal de jubilación, los métodos de actualización de las cotizaciones y de revalorización de las pensiones, las reglas para el cálculo de la pensión, etc. Tan solo cuatro países (Suecia, Italia, Polonia y Letonia) tienen planes de contribución definida que siguen un sistema de cuentas nocionales⁶. Otros países, como Alemania, Eslovaquia y Rumania, han adoptado un esquema de puntos⁷ (cuadro 1).

Cuadro 1.
Los sistemas públicos de pensiones en la Unión Europea

Países	Sistema	Países	Sistema
Alemania	Sistema de Puntos	Irlanda	Prestación definida
Austria	Prestación definida	Italia	Contribución Definida Nocial
Bélgica	Prestación definida	Letonia	Contribución Definida Nocial
Bulgaria	Prestación definida	Lituania	Prestación definida
Chipre	Prestación definida	Luxemburgo	Prestación definida
Dinamarca	Prestación definida	Malta	Prestación definida
Eslovaquia	Sistema de Puntos	Países Bajos	Prestación definida
Eslovenia	Prestación definida	Polonia	Contribución Definida Nocial
España	Prestación definida	Portugal	Prestación definida
Estonia	Prestación definida	Reino Unido	Prestación definida
Finlandia	Prestación definida	Rep. Checa	Prestación definida
Francia	Prestación definida	Rumania	Sistema de Puntos
Grecia	Prestación definida	Suecia	Contribución Definida Nocial
Hungría	Prestación definida		

Fuente: EU's Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), Comisión Europea (2012b) y Argandoña et al. (2013).

⁶ Una cuenta nocional se puede definir como una cuenta virtual donde se recogen las aportaciones del individuo y los rendimientos ficticios que dichas aportaciones generan a lo largo de su vida laboral. Así, cuando el individuo se jubila recibe una pensión que depende de su fondo nocional acumulado, del tipo de interés aplicable a sus aportaciones (tanto nocional que se establece de manera exógena en función de la tasa de crecimiento del PIB o de los salarios) y de la mortalidad específica de la cohorte que en ese año se jubila. Bajo este principio, las pensiones son proporcionales a las cotizaciones realizadas por cada individuo a lo largo de toda su vida laboral, adecuadamente actualizadas en función de la evolución demográfica y económica, y dependen de su edad en el momento de la jubilación. El modelo de las cuentas nocionales incorpora elementos propios de los sistemas de capitalización, como son las fórmulas financiero-actuariales para el cálculo de las pensiones, pero mantiene el sistema de reparto, ya que las cotizaciones realizadas en un año en particular sirven para pagar las prestaciones de dicho año, es decir, no están invertidas en ningún tipo de activos y, por lo tanto, no están capitalizados. En el epígrafe 4 se ampliará este análisis.

⁷ Bajo esta modalidad, las pensiones dependen del número de puntos que los trabajadores acumulan durante su vida laboral, que son una función de las cotizaciones realizadas. En el momento de la jubilación, los puntos acumulados se multiplican por un índice que los transforma en unidades monetarias. Las pensiones ocupacionales francesas también siguen un sistema de este tipo.

La vulnerabilidad de los sistemas públicos de pensiones europeos ante el envejecimiento demográfico se debe fundamentalmente a su diseño mayoritario (reparto y prestación definida).

En primer lugar, al ser de reparto, es evidente que su fortaleza financiera depende críticamente de que la población ocupada se expanda al mismo ritmo que lo hacen las pensiones para que el ratio cotizantes/pensiones se mantenga en niveles que garanticen el equilibrio de tesorería. Sin embargo, las dos tendencias demográficas causantes del envejecimiento tienen un impacto muy negativo sobre la relación cotizantes/pensiones: el descenso de la natalidad reduce el peso relativo de la población infantil y, con el tiempo, de la población en edad de trabajar, mientras que el aumento de la esperanza de vida conduce a un crecimiento de la población que percibe una pensión del sistema⁸. Este deterioro de la ratio cotizantes/pensiones será más acusado en unos países, entre ellos España, que en otros, debido a la fase concreta del proceso de transición demográfica en que se encuentra cada país y a la profundidad de dicho proceso. En este sentido, según las proyecciones 2010-2060, contenidas en *The 2012 Ageing Report* (Comisión Europea, 2012b), en España la ratio cotizantes/pensionistas (Support ratio) pasará de 2,39 en 2010 a 1,26 en 2060, casi la mitad. Para el conjunto de países que integran la zona euro el descenso será también importante pero más suave, pasando de 1,79 a 1,27.

En segundo lugar, el aumento de la esperanza de vida, estando la edad de jubilación dada, implica que cada vez los individuos perciban su pensión durante más tiempo y, en consecuencia, se produzca un desequilibrio entre los años cotizados y los que posteriormente se percibe la pensión y que éste se traduzca, con toda seguridad, en un desequilibrio financiero-actuarial entre las cotizaciones aportadas y las prestaciones recibidas a lo largo del ciclo vital. Este desequilibrio no tendría consecuencias sobre la sostenibilidad del sistema si el alargamiento del periodo de disfrute de la pensión se viera compensado con una disminución en la cuantía inicial de la pensión, cosa que no sucede en los sistemas de prestación definida. En el cuadro 2 se resume el efecto del envejecimiento sobre los distintos sistemas de pensiones.

Por último, los sistemas de pensiones se pueden clasificar según el grado de redistribución intrageneracional que generen. Como afirman Alonso y Conde (2007), junto con la típica redistribución intergeneracional (de jóvenes a mayores) los sistemas de pensiones pueden también realizar una redistribución dentro de una misma generación entre individuos con distintos niveles de renta o redistribución intrageneracional.

⁸ El impacto negativo del envejecimiento demográfico, medido por la tasa de dependencia de las personas mayores, sobre la ratio cotizantes/pensiones, se hace fácilmente visible si se descompone esta ratio en tres factores: la inversa de la tasa de dependencia (población 16-64 años/población mayor de 64 años), la tasa de empleo (cotizantes/población 16-64 años) y la inversa de la tasa de elegibilidad (población mayor 64 años/pensiones). Esta descomposición factorial permite apreciar claramente que, manteniendo constante el resto de los factores, un incremento de la tasa de dependencia, como el previsto para las próximas décadas, provocará una fuerte caída en la relación cotizantes/pensiones que, en ausencia de reformas, hará inviable financieramente nuestro sistema de Seguridad Social.

Cuadro 2.
Influencia del envejecimiento sobre los sistemas de pensiones

	REPARTO	CAPITALIZACIÓN
PRESTACIÓN DEFINIDA	<ul style="list-style-type: none"> • La caída de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida reduce la relación cotizantes/pensionistas que afecta negativamente a su equilibrio de tesorería. • El aumento de la esperanza de vida genera un aumento de los años pensionables que afecta negativamente al equilibrio financiero-actuarial del sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> • La caída de la natalidad no afecta a este tipo de sistemas. • El aumento de la esperanza de vida genera un aumento de los años pensionables que afecta negativamente al equilibrio financiero-actuarial del sistema.
CONTRIBUCIÓN DEFINIDA	<ul style="list-style-type: none"> • La caída de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida reduce la relación cotizantes/pensionistas que afecta negativamente al equilibrio de tesorería • El aumento de la esperanza de vida aumenta el periodo de disfrute de la pensión pero no afecta al equilibrio financiero-actuarial del sistema por el ajuste en su cuantía. 	<ul style="list-style-type: none"> • La caída de la natalidad no afecta a este tipo de sistemas. • El aumento de la esperanza de vida aumenta el periodo de disfrute de la pensión pero no afecta al equilibrio financiero-actuarial del sistema por el ajuste en su cuantía.

Fuente: Herce (2002) y elaboración propia.

De acuerdo con este criterio, nos encontramos, por un lado, con el sistema profesional o “tipo Bismarck”⁹, cuyo objetivo es minimizar la pérdida de poder adquisitivo que suele provocar la transición de activo a jubilado. Este sistema se caracteriza porque sólo ofrece cobertura a los trabajadores que hayan contribuido al sistema. Las pensiones que se reciben no se condicionan a la existencia de fuentes de renta alternativas y éstas se determinan en función de las contribuciones realizadas. Por tanto, como señalan Alonso y Conde (2007), en un sistema “tipo Bismarck” las pensiones son una función creciente de la renta laboral (pensión contributiva). Estos sistemas se financian con las cotizaciones sociales de trabajadores y empresarios. Por otro lado, se encuentra el sistema de pensiones universal o “tipo Beveridge”¹⁰. Este sistema de pensiones es más amplio ya que tiene por objetivo ofrecer una cobertura total de personas y necesidades y su importe es una cuantía fija e igual para todos los individuos (pensiones asistenciales). La financiación de estos sistemas recae sobre los impuestos generales. En definitiva, es evidente que en los sistemas de pensiones “tipo Bismarck”

⁹ El origen de este sistema se encuentra en el sistema de Seguridad Social creado por Otto Von Bismarck en Alemania entre 1883 y 1889. En este periodo se aprobaron varias leyes que establecieron seguros obligatorios contributivos, restringidos a la clase trabajadora, que cubrían enfermedades, accidentes, invalidez y vejez y eran financiados por el Estado, empresarios y trabajadores.

¹⁰ Este sistema surge tras la Segunda Guerra Mundial, a partir de las propuestas del informe Beveridge, publicado en Reino Unido en el año 1942. El informe abogaba por la introducción de un sistema de pensiones que asegurara unas prestaciones mínimas, como instrumento de lucha contra la pobreza, que no tenían que estar vinculadas necesariamente a la existencia de cotizaciones anteriores.

la redistribución intrageneracional es reducida, mientras que en los sistemas “tipo Beveridge” existe un potente componente redistributivo intrageneracional (Conde y Profeta, 2007).

El sistema de pensiones español, al igual que en la mayoría de los países de la UE, se caracteriza porque no se ajusta perfectamente a ninguno de los dos modelos¹¹. En este sentido, Alonso (2007) señala que en la actualidad la mayoría de los sistemas públicos de pensiones europeos no son ni puramente “tipo Bismarck” ni puramente “tipo Beveridge”, sino un híbrido entre ambos, de forma que cada país ha favorecido en un mayor porcentaje uno u otro.

2. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE JUBILACIÓN EN LA UE

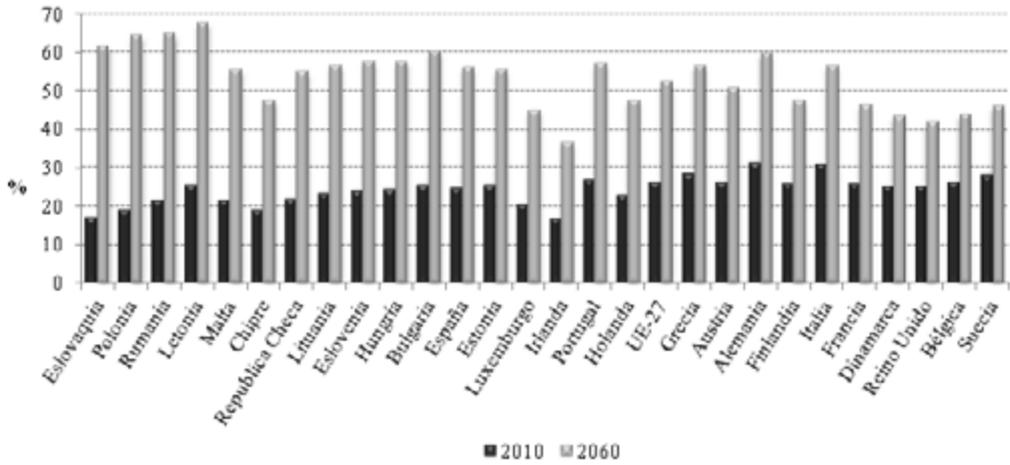
En este epígrafe centraremos la atención en las pensiones de jubilación, pues representan, con diferencia, el gasto más importante dentro de los sistemas públicos de pensiones y, además, son las que centran el actual debate sobre los problemas de sostenibilidad de la Seguridad Social en todos los países europeos.

Las pensiones de jubilación constituyen la principal fuente de rentas para la mayoría de las persona mayores y, en muchos casos, son su única fuente de ingresos. Por lo tanto, una de las principales preocupaciones de todos los países es que sus ciudadanos cuenten, ahora y en el futuro, con unas pensiones de jubilación adecuadas y sostenibles.

Sin embargo, no se trata de una tarea fácil, debido al importante reto demográfico al que deberán enfrentarse la mayoría de los países europeos. Como es bien sabido, las actuales tendencias demográficas están conduciendo a un envejecimiento de la población europea más rápido de lo esperado y, en consecuencia, los sistemas de pensiones se encuentran bajo la amenaza del riesgo demográfico. De acuerdo con las proyecciones demográficas más recientes realizadas por Eurostat (EUROPOP2010), la tendencia creciente en la tasa de dependencia de las personas mayores (porcentaje de la población de 65 años y más sobre la población entre 15 y 64 años) es común a todos los Estados miembros, si bien es más acentuada en unos países que en otros. En el gráfico 2 se recoge la proyección de la tasa de dependencia en los países europeos, ordenados en función del incremento relativo que experimentará esta variable, donde España aparece en duodécimo lugar. Como se puede observar, de cumplirse estas proyecciones, en las próximas décadas el peso de las cohortes de mayor edad, en el conjunto de la UE, crecerá un 75%, al tiempo que la población en edad de trabajar se reducirá un 14%. En consecuencia, la tasa de dependencia crecerá drásticamente desde el 26% actual hasta cifras cercanas al 53%. Esto significa que, de cada 4 personas en edad de trabajar por cada mayor de 65 años en 2010, se pasará a 1,9 en 2060.

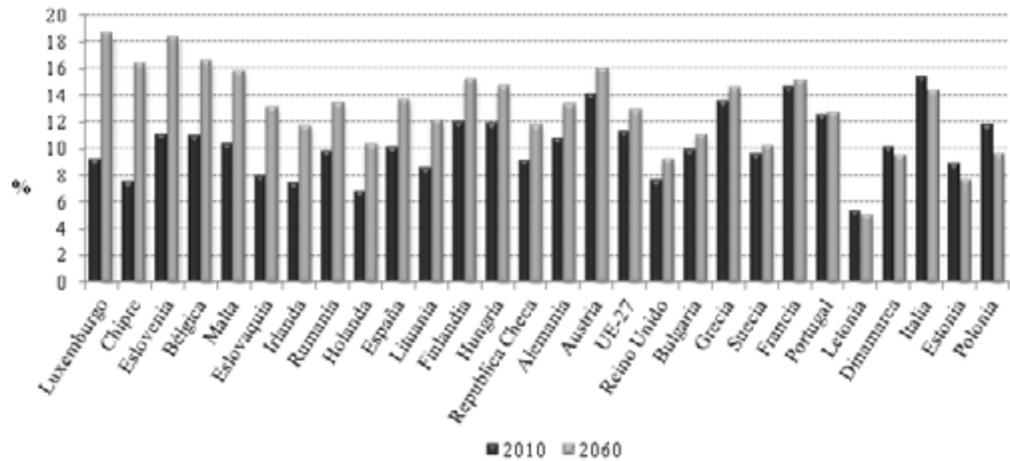
¹¹ El sistema público de pensiones español es un sistema mixto, compuesto por dos grandes niveles o subsistemas: el subsistema asistencial no contributivo y el subsistema profesional contributivo. El sistema asistencial no contributivo o universal cubre a toda la población aunque no se haya desarrollado una actividad profesional, mientras que el sistema contributivo o profesional tiene por objeto, y de forma exclusiva, la protección de las personas que realizan una actividad profesional, por cuenta ajena o propia, y que han contribuido al sistema durante el tiempo exigido en cada caso para cobrar una prestación contributiva (15 años en el caso de la pensión de jubilación).

Gráfico 2.
Proyección de la tasa de dependencia de las personas mayores en la UE-27



Fuente: Eurostat (EUROPOP2010).

Gráfico 3.
Proyección del gasto en pensiones sobre el PIB en la UE-27



Fuente: Comisión Europea (2012b).

Las proyecciones de gasto en pensiones sobre el PIB realizadas por la Comisión Europea en el año 2009 estimaban un impacto muy negativo del envejecimiento sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones europeos. En el conjunto de la UE el incremento estimado era de 2,3 puntos entre 2007 y 2060, pero para algunos países, entre ellos España, el crecimiento esperado suponía prácticamente duplicar el gasto en pensiones sobre el PIB. Sin embargo, según se observa en el gráfico 3, las últimas proyecciones contenidas en *The 2012 Ageing Report* revelan un escenario algo menos negativo, ya que si bien el gasto en pensiones sobre

el PIB en el conjunto de la UE crecerá 1,6 puntos, algunos países, como Luxemburgo, Grecia y España han suavizado considerablemente este incremento con respecto a la proyección de 2009.

Esta mejoría en las proyecciones ha sido posible gracias a las numerosas y profundas reformas llevadas a cabo en los últimos años en distintos países europeos y que han afectado al conjunto de sus sistemas de pensiones pero, muy especialmente, a las pensiones de jubilación.

Muchas de las medidas adoptadas han sido de tipo paramétrico, es decir, han consistido en cambios cuantitativos en algunos de los parámetros básicos que influyen en el cálculo de la pensión inicial de jubilación. No obstante, son varios los países que también han llevado a cabo modificaciones más profundas, consistentes en la introducción de un factor de sostenibilidad que permite la revisión automática de algún parámetro relevante del sistema de reparto respecto a la evolución de la esperanza de vida o de la situación económica.

A continuación se recogen las reformas paramétricas más importantes que han afectado a la pensión de jubilación y se deja para el siguiente apartado un análisis más profundo de las reformas estructurales y, en especial, de los denominados factores de sostenibilidad, que han sido introducidos por muchos países europeos en sus sistemas de pensiones para reforzar su sostenibilidad. En el cuadro 3 se recogen los principales parámetros que afectan a la pensión de jubilación, en el que se pueden observar las importantes diferencias que existen de unos países a otros tras las reformas introducidas en los últimos años.

En los últimos cincuenta años, la esperanza de vida ha aumentado en la UE unos cinco años. Los últimos pronósticos demográficos revelan que para 2060 podría producirse otro aumento de unos siete años. Por tanto, es evidente que el rápido envejecimiento de la población está ejerciendo una importante presión financiera sobre los sistemas de pensiones públicos europeos. Este hecho, unido a que cada vez es mayor la proporción de la población que alcanza edades elevadas en buen estado de salud, es la causa principal de que en los últimos años la mayoría de las medidas introducidas por los países de la UE hayan ido encaminadas a prolongar la vida laboral y a incrementar la participación de los trabajadores de mayor edad en la fuerza laboral. Como se indica en el Libro Verde sobre las pensiones (Comisión Europea, 2010) si cada vez se viven más años, lo lógico es que también cada vez se trabajen más años, lo contrario dará lugar a una situación insostenible debido al desequilibrio creciente entre los años de trabajo y los años de jubilación. En este sentido cabe destacar que en el año 2010 la edad efectiva de jubilación en la UE se situaba en torno a los 61 años mientras que la esperanza de vida a esa edad superaba los 22 años.

Entre las medidas más ampliamente adoptadas cabe destacar la elevación de la edad legal de jubilación, el aumento del número de años de cotización necesarios para alcanzar la pensión completa, la introducción de incentivos para que los trabajadores permanezcan voluntariamente en el mercado laboral más allá de la edad legal de jubilación, y dificultar o eliminar la jubilación anticipada.

Por ello, una de las principales medidas adoptadas por los países europeos ha sido el retraso gradual en la edad legal de jubilación, en unos casos desde una edad inferior hasta los

65 años y en otros desde los 65 hasta los 67 o 68 años en su mayoría¹². Los aumentos aprobados están entre 2 y 4 años para los hombres y entre 2 y 8 para las mujeres lo que ha supuesto que las edades legales de jubilación para hombres y mujeres converjan (Lituania, Polonia, y Austria) pero se mantienen algunas excepciones (Bulgaria y Rumania). Prácticamente todos los países han aprobado esta medida, destacando Alemania, Italia, Francia, España y Reino Unido. Es evidente que un aumento de la edad legal de jubilación tendrá dos efectos claros sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones: por un lado, alargará la etapa laboral activa de los trabajadores y, por tanto, aumentará el periodo de cotizaciones realizadas al sistema; y, por otro, acortará la etapa pensionable, es decir, el número de años que se percibe la pensión. Además, como señalan García et al. (2011), numerosos estudios empíricos permiten destacar la potencia de esta medida a la hora de contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, sin que de ella se deriven efectos adversos sobre el crecimiento, el ahorro o el mercado de trabajo.

Además del aumento en la edad legal de jubilación, la mayoría de los países han introducido diversas medidas para tratar, no solo de aproximar la edad efectiva de jubilación a la edad legal, sino también para prolongar la vida laboral más allá de dicha edad legal. Las principales fórmulas utilizadas han sido elevar la edad de acceso a la jubilación anticipada y aumentar el número de años cotizados para poder acceder a ella, o aumentar la penalización que se aplica por cada año que se adelanta la jubilación¹³. Entre los países que han aplicado estas medidas se encuentran Alemania, España, Portugal, Italia, Francia y Grecia. A pesar de todo, en algunos países europeos todavía es posible retirarse a edades próximas a los 60 años sin una penalización excesiva, siempre y cuando se acumule un elevado número de años cotizados (Bélgica, Eslovenia, Francia, Luxemburgo y Malta). Finalmente, algunos países han optado por mejorar los incrementos de pensión que ofrecen a los trabajadores que deciden voluntariamente permanecer en el mercado laboral más allá de la edad legal de jubilación, como es el caso de España, Finlandia, Austria, Francia y Eslovaquia.

También han sido frecuentes las reformas en las que se exigen más años cotizados para alcanzar el 100% de la pensión (pensión completa) a la edad ordinaria. Este es el caso, por ejemplo, de España (de 35 a 37 años), Francia (de 37,5 a 41,5 y su posterior indexación a la esperanza de vida a los 61 años con el objetivo de que el total de años cotizados por un trabajador sea el doble del periodo como pensionista), Grecia (de 35 a 40) y Malta (de 30 a 40). Al mismo tiempo, ello va acompañado de una menor valoración de cada año cotizado en

¹² Además algunos países han introducido algún mecanismo que vincula automáticamente la revisión de la edad de jubilación a la evolución de la esperanza de vida (Italia, Grecia, República Checa y Dinamarca), lo que se traducirá en aumentos importante de sus edades de retiro.

¹³ Hasta hace pocos años, en los países europeos existía una clara tendencia hacia la jubilación a edades cada vez más tempranas de los trabajadores. Esta tendencia fue consecuencia de la política aplicada por muchos gobiernos europeos, consistente en fomentar la jubilación anticipada, al considerarla como un instrumento eficaz para luchar contra las altas tasas de desempleo y facilitar el acceso de los trabajadores más jóvenes al mercado laboral. Como consecuencia de esta política, la tasa de empleo de las personas entre 55 y 64 años en Europa se redujo considerablemente durante varias décadas. Sin embargo, las medidas adoptadas en los últimos años, que suponen un cambio radical con respecto a la política de incentivo de la jubilación anticipada, ha permitido que entre 1995 y 2000 la tasa de empleo de los mayores de 55 años se estabilizase en torno al 36% y, a partir de este último año, experimentase un crecimiento constante hasta situarse cerca del 49% en 2012.

la escala que determina la pensión según años cotizados, es decir, en la tasa de sustitución: Eslovenia, por ejemplo, rebajó ya en el año 2000 el porcentaje que se acumula por cada año cotizado de un 2% a un 1,5%. En España, la reforma aprobada en 2011 también ha introducido cambios importantes en este sentido. Frente al 3% y 2% por cada año cotizado que se aplicaba desde el año 16 al 25 y del 26 al 35, respectivamente, tras la reforma la cuantía de la pensión se irá incrementando por meses, de tal forma que cada mes cotizado dará derecho a la adquisición de un porcentaje determinado de la base reguladora. En concreto, desde el año 16 por cada mes adicional de cotización, comprendidos entre los meses 1 y 248, se añadirá el 0,19% (lo que supone un 2,28% anual) y por los que rebasen el mes 248, se añadirá el 0,18% hasta alcanzar el 100% con 37 años cotizados.

Otra de las reformas importantes que se han llevado a cabo ha sido aumentar el número de años tenidos en cuenta a la hora de calcular la base reguladora que integra la fórmula de la pensión inicial. Hasta hace poco, muchos países utilizaban para el cálculo de la pensión las bases de cotización de unos pocos años de la vida laboral, lo que suponía pensiones poco relacionadas con el esfuerzo total de cotización (inequidad contributiva) e incentivos a la economía sumergida. Sin embargo, actualmente son mayoría los países que toman como referencia la vida laboral completa para calcular los derechos pensionables. Esta medida tiende a reducir la generosidad del sistema. Su efecto final es reducir las pensiones de jubilación, dado que los salarios crecen a lo largo de la vida laboral, especialmente para los trabajadores de mayor nivel educativo (Argandoña *et al.*, 2013).

Por otro lado, Jimeno (2003) afirma que aquellos sistemas en los que la cuantía de la pensión se determina en función de las bases de cotización de un periodo corto de la vida laboral, producen mayores niveles de desigualdad que otros sistemas que tengan en cuenta periodos más extensos de cotización. La razón es que la desigualdad de la renta laboral aumenta considerablemente en los años finales de la vida laboral. Los trabajadores de mayores salarios, generalmente más cualificados, tienden a presentar una curva de salarios a lo largo del tiempo con pendiente ascendente, mientras que los trabajadores menos cualificados al final de su vida laboral tienen mayores dificultades para mantener un empleo y en ocasiones encuentran empleos más precarios. Por tanto, esta medida tiende a reducir la regresividad del sistema.

Como ejemplos de esta medida se puede citar a Grecia, que pasará a tener en cuenta toda la vida laboral tras la reforma de 2010; a España, que aumentará de 15 a 25 años el periodo de cálculo de la pensión; o a Malta, cuya pensión se basaba en los 3 mejores años de cotización dentro de los 10 últimos y pasará a tener en cuenta los mejores 10 años dentro de los 40 últimos.

Otro tipo de reformas que también tienen efectos sobre la generosidad del sistema son las que afectan a los mecanismos de actualización de las bases de cotización y de las pensiones. En la mayoría de los casos, los indicadores utilizados son índice de precios, índices de crecimiento salarial o una combinación entre ambos. Las reformas introducidas en este aspecto han ido encaminadas a sustituir salarios por precios, que en general presentan tasas de crecimiento inferiores a la de los salarios. Por ejemplo, Bélgica y Francia han pasado a utilizar índices de precios y Finlandia y Portugal a emplear índices mixtos que combinan precios y salarios.

Por lo que respecta a la revalorización de las pensiones, en general, los países que utilizaban indicadores como el crecimiento de salarios o el crecimiento del PIB tienden a utilizar cada vez más el IPC o una combinación de ambos. También se han introducido límites a la

Cuadro 3.
Parámetros fundamentales de los sistemas de pensiones de jubilación en Europa

	Edad legal de jubilación		Jubilación anticipada		Periodo laboral para alcanzar la pensión completa	Periodo de cálculo	Actualización de las bases de cotización	Revalorización de las pensiones
	2020	2060	Edad	Años exigidos				
Alemania	65a 9m.	67	63	35	No existe el concepto	Toda la vida laboral	Salarios	Salarios
Austria	H: 65 M: 60	65	No es posible		45	40 mejores años	Salarios	Precios
Bélgica	65	65	62	40	45	Toda la vida laboral	Precios	Precios
Bulgaria	H: 63 M: 60	H: 65 M: 63	Solo es posible en determinadas actividades profesionales		Depende de edad jubilación y años cotizados	Toda la vida laboral	Salarios	Precios y Salarios
Chipre	65	65	63	Acreditar cotizaciones en 70% años desde 16	No existe el concepto	Toda la vida laboral	Salarios	Precios y Salarios
Dinamarca	65	72a. 6m.	No es posible		40		No se aplica	Salarios
Eslovaquia	62	62	60	15	No existe el concepto	Toda la vida laboral	Salarios	Precios y Salarios
Eslovenia	H: 63 M: 61	65	60	40	Depende de edad jubilación y años cotizados	18 mejores años consecutivos	Salarios	Salarios
España	65-65a. 8m.	65-67	61 63	33 35	37 (38a. 6m. para la jubilación a los 65)	Últimos 25 años	Precios	Precios
Estonia	63a 9m.	65	Edad legal - 3	15	No existe el concepto	Toda la vida laboral	Cotizaciones sociales	Precios e Ingresos cotizaciones
Finlandia	63-68	63-68	62	---	No existe el concepto	Toda la vida laboral	Precios y Salarios	Precios y Salarios
Francia	60-67	60-67	56	41	41a. 6m.	25 mejores años	Precios	Precios
Grecia	65	69 y 6m.	60	10.000 días cotizados	40	Toda la vida laboral	Decreto anual	Precios y PIB
Hungría	65	65	Solo es posible en determinadas actividades profesionales		No existe el concepto	Toda la vida laboral	Salarios	Precios y Salarios

	Edad legal de jubilación		Jubilación anticipada		Periodo laboral para alcanzar la pensión completa	Periodo de cálculo	Actualización de las bases de cotización	Revalorización de las pensiones
	2020	2060	Edad	Años exigidos				
Irlanda	67	68	No es posible		Cotizar 48 semanas/año durante toda la vida laboral	Toda la vida laboral	No se aplica	No hay reglas
Italia	67	70a.3m.	62	H: 42a. 5m. M: 41a. 5m.	H: 42a. 5m. M: 41a. 5 m.	Toda la vida laboral	PIB	Precios
Letonia	62	62	No es posible		No existe el concepto	Toda la vida laboral	Salarios	Precios
Lituania	H: 64 M: 63	65	Edad legal - 5	30	30	25 mejores años	Decisión discrecional	No hay reglas
Luxemburgo	65	65	57	40	40	Toda la vida laboral	Precios y Salarios	Precios y Salarios
Malta	63	65	61	40	Cotizar 50 semanas/año durante toda la vida laboral	10 mejores años de los últimos 40	Precios	Precios y Salarios
Países Bajos	65	67	No es posible		No existe el concepto		No se aplica	Salarios
Polonia	H: 65 M: 60	67	No es posible		No existe el concepto	Toda la vida laboral	Salarios y PIB	Precios y Salarios
Portugal	65	65	55	30	40	Toda la vida laboral	Salarios y Precios	Precios y PIB
Reino Unido	66	68	No es posible		30	Toda la vida laboral	Precios, Salarios y PIB	Precios, salarios y PIB
Rep. Checa	H: 63a. 8m. M: 61a. 8m.	69a. 4m.	Edad legal - 3	29	No existe el concepto	Toda la vida laboral	Salarios	Precios y salarios
Rumania	H: 65 M: 61	H: 65 M: 63	Edad legal - 5	Periodo pensión completa + 8	35	Toda la vida laboral	Precios	Precios y Salarios
Suecia	61 - 67	61 - 67	No es posible		40	Toda la vida laboral	Salarios	Salarios

Fuente: EU's Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), Comisión Europea (2012b) y Asociación Internacional de la Seguridad Social.

revalorización de las pensiones en periodos con bajo crecimiento económico. Así, Hungría revaloriza con el IPC si el crecimiento del PIB es inferior al 3% y con un mix variable del IPC y el crecimiento de salarios si es superior al 3% (*Swiss Rule*). Grecia, Portugal e Italia han introducido elementos de progresividad en la revalorización de las pensiones. Por ejemplo, Italia ha limitado en 2012 y 2013 la revalorización de las pensiones con cuantía superior a 5 veces la mínima: se revaloriza el 70% del IPC la parte que llega a tres veces la pensión mínima y el resto no se revaloriza.

Para finalizar con este apartado, cabe destacar que todas las medidas descritas tienen como objetivo mejorar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones reduciendo sus gastos. Ahora bien, el equilibrio financiero también se puede lograr introduciendo reformas por el lado de los ingresos (cotizaciones sociales) elevando, por ejemplo, el tipo de cotización. Sin embargo, este tipo de reformas han sido bastantes escasas debido a los efectos adversos que pueden originar. Para Meneu y Encinas (2012) el efecto de un aumento del tipo de cotización depende de si recae sobre el empresario o el trabajador. En el primer caso, tendría efectos colaterales de signo contrario sobre la cantidad demandada de trabajo ya que supondría mayor coste laboral, por lo que el efecto sería ambiguo. En el segundo caso, sí que mejorarían los ingresos del sistema pero a cambio de menor poder adquisitivo de los salarios, lo que podría repercutir negativamente en el consumo agregado y en la recaudación por otras fuentes impositivas. Los pocos países que han introducido reformas de este tipo son Chipre (1,3 puntos porcentuales cada 5 años empezando en 2009 y acabando en 2039) y Bulgaria (1,8 puntos porcentuales en 2011)¹⁴. También se han producido aumentos puntuales para ciertos colectivos (Italia, 3 puntos porcentuales para trabajadores atípicos; Portugal, 3 puntos porcentuales para contratos temporales) y aumentos motivados por el cambio hacia un sistema distinto al de reparto (Estonia y Polonia). Recientemente el gobierno francés ha aprobado un proyecto de ley en el que propone subir el tipo de cotización tanto de empresas como de trabajadores. Concretamente, 0,15 puntos a partir de 2014, a la que se sumarán subidas de 0,05 puntos en los tres años siguientes, hasta completar un alza de 0,3 puntos porcentuales¹⁵. En España, los sindicatos abogan por subir las cotizaciones como alternativa a la propuesta del gobierno de modificar las reglas de revalorización de las pensiones. En concreto, el sindicato Comisiones Obreras propone, entre otras medidas, subir temporalmente los tipos de cotización por contingencia comunes en 2 puntos porcentuales, mediante un esfuerzo adicional compartido entre las empresas y los trabajadores. Según sus estimaciones esta medida permitiría incrementar los ingresos en 7.000 millones de euros.

¹⁴ En septiembre de 2012 el Gobierno portugués anunció su intención de elevar las cotizaciones sociales para el año 2013 pero el fuerte rechazo social ha obligado a dar marcha atrás en esta decisión. En concreto, la medida consistía en elevar las cotizaciones de los empleados del 11% al 18% y, al mismo tiempo, reducir la de los empresarios del 23,75% al 18% para favorecer la creación de empleo. En cuanto a España, estaba previsto una rebaja de un punto en las cotizaciones patronales para el año 2013, sin embargo el descenso en el número de cotizantes hace inviable esta medida, cuyo coste sería aproximadamente de 3.000 millones de euros.

¹⁵ El Consejo de Orientación de las Pensiones de Francia, organismo que representa a sindicatos y patronal ha advertido de que **el déficit de la Seguridad Social puede alcanzar los 22.400 millones de euros en 2020, el 1 % del PIB**, si no se reforma el sistema. En 2011, fue de 14.000 millones de euros, un 0,7 % del PIB.

3. EL DISEÑO DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD EN LAS REFORMAS RECIENTES DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EUROPEOS

Las reformas paramétricas descritas anteriormente suponen mejoras importantes en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones europeos. Sin embargo, en la mayoría de los casos estas modificaciones son insuficientes para garantizar su sostenibilidad a largo plazo. Por este motivo, en los últimos años son numerosos los países que, como respuesta a los retos que plantea el envejecimiento de la población, han emprendido reformas más profundas en sus sistemas de pensiones, denominadas reformas estructurales o sistémicas. Siguiendo a Meneu *et al.* (2013), las reformas estructurales se pueden clasificar en tres grupos:

- a. La sustitución parcial del sistema de reparto por el de capitalización. La principal ventaja de este tipo de reformas es que se blinda al sistema del riesgo demográfico, sin embargo el alto coste de la transición es un desincentivo muy importante para este tipo de reforma. Suecia, Polonia, Hungría, Letonia, Estonia y Eslovaquia son ejemplos de países en la UE que en los últimos 15 años han pasado a dedicar una parte de las cotizaciones a este sistema.
- b. El cambio hacia el sistema de cuentas nocionales: Italia, Polonia, Letonia y Suecia instauraron este sistema en la segunda mitad de la década de los noventa.
- c. La vinculación automática de algún parámetro relevante del sistema de reparto a la evolución de la esperanza de vida o de la situación económica. A este conjunto de reformas pertenece la incorporación del factor de sostenibilidad que se desarrolla a continuación con más detalle.

La sostenibilidad de cualquier sistema público de pensiones depende de su capacidad para adaptarse a lo largo del tiempo a la evolución social y económica. Sin embargo, la respuesta a estos cambios suele ser complicada y lenta ya que requieren largos plazos de gestación y laboriosos consensos entre agentes sociales y partidos políticos, pues los gobernantes suelen huir del coste político que implica adoptar reformas que endurezcan las condiciones de acceso o reduzcan la cuantía de las pensiones. Además, en sociedades cada vez más envejecidas, como las europeas, este coste político es cada vez mayor debido al peso creciente de los pensionistas en el conjunto del electorado. Por ello, resulta especialmente relevante la incorporación al diseño de los sistemas de pensiones de algún tipo de mecanismo (factor de sostenibilidad) que permita revisar de forma automática y cada cierto periodo de tiempo algún parámetro y así desligar la sostenibilidad del sistema de los acuerdos políticos.

En los últimos años, la lista de países europeos que han incorporado un factor de sostenibilidad a sus sistema de pensiones no ha parado de crecer, siendo España uno de los últimos en dar este paso. Por tanto, si bien los sistemas de pensiones son de competencia esencialmente nacional, son muchos los Estados miembros que han seguido las recomendaciones recogidas en diversos instrumentos y documentos de las instituciones de la Unión Europea, como el

Libro Blanco sobre las pensiones (Comisión Europea, 2012a), el Informe de envejecimiento 2012 (Comisión Europea, 2012b) o el informe sobre Adecuación de las Pensiones en la UE 2010-2050 (Comisión Europea y Comité de Protección Social, 2012).

Siguiendo a Meneu *et al.* (2013), el factor de sostenibilidad en sentido amplio se puede definir como cualquier mecanismo automático que vincula alguno de los parámetros del sistema de pensiones a la evolución de alguna variable exógena que afecta al sistema, bien sea de tipo demográfico, que es lo más habitual, o de tipo económico.

En consecuencia, la implantación de estos mecanismos de ajuste automático en los sistemas de prestación definida conlleva cambios en su diseño que los aproximan al funcionamiento de los sistemas de contribución definida.

La finalidad principal de cualquier factor de sostenibilidad es lograr la viabilidad financiera a largo plazo, cubriendo al sistema de los riesgos que amenazan su sostenibilidad de forma automática, es decir, evitando la intervención del legislador. No obstante, su introducción también puede conducir a la consecución de otros objetivos importantes como son el restablecimiento del equilibrio financiero del sistema y la mejora de la equidad intergeneracional.

Las alternativas para el diseño de un factor de sostenibilidad son muy amplias. Sin embargo, ello no impide su clasificación en función de dos variables: por un lado, la variable exógena que se toma como referencia, es decir, de la que van a depender los ajustes del sistema; y, por otro, la variable endógena o parámetro del sistema sobre el que va a recaer el ajuste.

En cuanto a la variable exógena de referencia, las opciones son fundamentalmente dos: una variable de tipo demográfico, siendo la esperanza de vida la opción más frecuente; o de tipo económico, como puede ser el crecimiento del PIB. La elección de una variable u otra no es baladí, ya que ello va a determinar qué tipo de riesgo de los que amenazan al sistema, demográficos o económicos, se pretende controlar con el factor de sostenibilidad.

La variable endógena, o parámetro del sistema sobre el que va a actuar el factor de sostenibilidad, tampoco está exento de importancia, pues de ello va a depender qué colectivo sufrirá las consecuencias del ajuste: los nuevos pensionistas, los pensionistas existentes o los cotizantes.

Por supuesto, también es posible diseñar factores de sostenibilidad más complejos en los que la vinculación no se haga a una sola variable de referencia y/o los parámetros afectados sean varios, para no concentrar las consecuencias del ajuste en un solo colectivo.

En el cuadro 4 se recogen las distintas opciones que se han aplicado hasta el momento y los países que las han puesto en marcha. Como se puede observar, la mayoría de los países han elegido la esperanza de vida como variable de referencia (variable exógena) con el objetivo de proteger a sus sistemas de pensiones del riesgo demográfico asociado al incremento de la longevidad. En cuanto al parámetro que se ajusta, existe una mayor heterogeneidad, ya que en unos casos afecta a la edad de jubilación, en otros al número de años cotizados que son necesarios para acceder a la jubilación anticipada, y en otros a la cuantía de la pensión inicial. En todos los casos anteriores el colectivo afectado son los nuevos pensionistas. Por último, existe un grupo de países que han optado por introducir un factor de sostenibilidad en el que el parámetro que se ajusta es la revalorización de las pensiones.

Cuadro 4.
Factores de Sostenibilidad en la UE

		Variable exógena				
		Esperanza de vida	Cotizantes/ pensionistas	Crecimiento del PIB	Balance actuarial	Otros
Variable endógena	Edad de jubilación	Dinamarca (2022)				
		Grecia (2021)				
		Holanda (2025)				
	Años cotizados	Italia (2013)				
		Francia (2009)				
	Cuantía pensión inicial	Italia (2013)				
Francia (2009)						
Finlandia (2010)						
Revalorización pensiones	Portugal (2010)					
	España ⁽¹⁾ (2019)					
			Alemania (2005)	Hungría (2010)	Suecia (1999)	España ⁽¹⁾ (2014)

Fuente: Meneu *et al.* (2013). ⁽¹⁾ Pendiente de aprobación por el Parlamento.

A continuación se ofrece, de forma resumida, las principales características de los factores de sostenibilidad implantados en los sistemas de pensiones europeos.

En Alemania, la pensión de jubilación se calcula en base a un sistema de puntos que el trabajador va acumulando a lo largo de toda la vida laboral. El número de puntos que el trabajador suma cada año es igual al cociente entre su salario anual y el salario medio de todos los trabajadores.

La cuantía de la pensión a percibir cada año (no solo la inicial) se obtiene multiplicando el número de puntos acumulados por cada individuo desde su entrada en el mercado laboral por el valor de cada punto, que depende de varios elementos, siendo uno de ellos el factor de sostenibilidad. El factor de sostenibilidad viene determinado por el ratio cotizantes/pensionistas, de tal forma que si este ratio aumenta (disminuye) su impacto sobre el valor del punto será positivo (negativo). Dado que el valor del punto se utiliza no solo para calcular la cuantía de las nuevas pensiones (altas), sino también la de las existentes, su evolución determina la revalorización de las pensiones de un año a otro.

En Francia, la cuantía de la pensión de jubilación inicial está condicionada por un factor de sostenibilidad cuyo valor viene determinado por el cociente entre la carrera laboral del trabajador (número de trimestres realmente cotizados) y el periodo de referencia (número de trimestres cotizados que definen la vida laboral completa y que da derecho a percibir la pensión completa). El valor de este cociente está limitado a un valor máximo igual a 1. Si la carrera laboral acreditada por el trabajador es inferior al periodo de referencia, la cuantía de su pensión inicial se verá reducida en la proporción debida. En el año 2008 el periodo de referencia era 40 años (160 trimestres), pero este valor de referencia se va revisando en función del aumento de la esperanza de vida a los 60 años. En consecuencia, la esperanza de

vida influye en la cuantía de la pensión inicial, ya que a medida que aumenta la longevidad se incrementa el número de trimestres cotizados que definen la vida laboral completa y, por tanto, se reduce la cuantía de la pensión inicial.

Además de Francia, Finlandia y Portugal también han introducido un factor de sostenibilidad que actúa sobre la cuantía de la pensión inicial. En el caso de Finlandia el ajuste se empezó a aplicar en 2010 y consiste en multiplicar la pensión por un coeficiente que se obtiene como cociente de dos valores actuales actuariales de una renta vitalicia unitaria a los 62 años con un 2% de tipo de interés de valoración, en la que el numerador se calcula con datos medios de mortalidad de los años 2003-2007 y el denominador con datos medios de mortalidad del quinquenio que corresponda (2004-2008 para el coeficiente de 2010). Por su parte, Portugal desde el año 2010 determina la pensión de jubilación en base a los parámetros establecidos legalmente pero ajustando su cuantía en base a un coeficiente de sostenibilidad que se obtiene como cociente entre la esperanza de vida a los 65 años en el año 2006 y la existente en el año anterior al momento de la jubilación.

Italia es uno de los países europeos que junto a Polonia, Suecia y Letonia tienen un sistema basado en cuentas nocionales, en el que el importe de la pensión se calcula dividiendo el capital acumulado en una cuenta individual (fondo nocional) por un divisor que refleja la esperanza de vida a la edad de jubilación. Por tanto, el riesgo de longevidad recae únicamente sobre los pensionistas ya que un aumento de la esperanza de vida reduce el importe de la pensión. Italia es actualmente el país más envejecido de la UE y su gasto en pensiones en 2010 superó el 15% del PIB. En consecuencia, en 2013 entró en vigor una nueva y profunda reforma de su sistema de pensiones mediante la introducción de un factor de sostenibilidad que vincula la edad legal de jubilación a la esperanza de vida. Los ajustes serán cada tres años (la primera revisión será en 2016) y se basarán en datos medios del último trienio respecto del trienio anterior. Se estima que para el año 2060 la edad legal de jubilación estará en torno a los 70 años. Además, el número de años necesarios para poder acceder a la jubilación anticipada también están vinculados a la esperanza de vida.

Otros países europeos que también han decidido ligar la edad de jubilación a la esperanza de vida son Dinamarca, Grecia y Holanda. En el caso de Dinamarca, a partir de 2022, la edad de jubilación se establecerá como la diferencia entre la esperanza de vida a los 60 años en el momento de la jubilación y la esperanza de vida para esa edad en el año 2020. Los cambios en la edad de jubilación se calcularán cada 5 años. No obstante, los cambios en la edad legal de jubilación, debido a los aumentos en la esperanza de vida, no están asegurados ya que tienen que ser confirmados por el Parlamento diez años antes de que surtan efecto. Grecia aplicará esta medida a partir de 2021 y los ajustes se realizarán cada tres años. Por último, Holanda tiene previsto aumentar la edad de jubilación hasta 66 años en 2020 y luego vincularla a la esperanza de vida. Los aumentos se deberán anunciar con once años de antelación a su entrada en vigor, empezando en 2014 para que entre en vigor en 2025.

En Suecia, el sistema de cuentas nocionales incluye, además, un mecanismo de equilibrio automático que se activa cuando el pasivo del sistema (valor actual actuarial de las futuras pensiones) supera al activo (fondo nocional más valor actual actuarial de las futuras cotizaciones). Cuando esto sucede, se ajusta a la baja el rendimiento atribuido al fondo nocional y a la revalorización de las pensiones, hasta que el sistema vuelve al equilibrio y entonces las

cotizaciones acumuladas en el fondo nocional y la revalorización de las pensiones vuelven a indexarse al crecimiento promedio de los salarios.

Por último, en Hungría la revalorización de las pensiones depende del IPC y del crecimiento nominal de los salarios, pero el peso de cada variable depende del crecimiento real del PIB, de manera que si éste no supera el 3% la revalorización de las pensiones pasa a depender solo del IPC.

En cuanto a España, la reforma aprobada en 2011 (ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social) introdujo también, como medida más novedosa en el ámbito del sistema de pensiones español, un factor de sostenibilidad con el objetivo fundamental de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad. A tal efecto, el artículo 8 de la citada norma establece que “se revisarán cada cinco años los parámetros fundamentales del sistema por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027”.

Dado que la ley 27/2011 no especifica qué parámetros del sistema se deben ajustar (sólo señala que la variable de referencia debe ser la esperanza de vida) y que la primera aplicación del factor de sostenibilidad no estaba prevista hasta el año 2032, muchos organismos nacionales e internacionales, entre ellos el Banco de España y la Comisión Europea, consideraban que, dada la situación financiera del sistema, lo más sensato era una pronta definición de este factor de sostenibilidad y el adelanto de su aplicación sobre la fecha inicialmente prevista.

Recientemente, el Consejo de Ministros ha aprobado el Proyecto de Ley reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social, con el que se pretende regular este factor de sostenibilidad. La propuesta del gobierno consiste en ajustar la pensión inicial multiplicando su cuantía por un factor que representa la variación interanual, en un periodo quinquenal, de la esperanza de vida a los 67 años, obtenida ésta según las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social. La primera aplicación de este factor será en 2019 y, aunque su aplicación es anual, su revisión se hará quinquenalmente.

Además del factor de sostenibilidad, el Proyecto de Ley también modifica las reglas de revalorización de las pensiones. La propuesta es desligar la revalorización del IPC, de tal forma que a partir de 2014 éstas se actualizarán en función de un índice de revalorización de las pensiones para cuyo cálculo se tendrán en cuenta una serie de variables como los ingresos y gastos del sistema, el número de pensiones y el efecto sustitución. Para evitar cambios excesivamente bruscos, así como posibles reducciones en términos nominales de la pensión, se establece un suelo para que todos los años las pensiones crezcan un mínimo garantizado (0,25%) y un techo que estaría por encima del IPC (IPC+ 0,25%).

4. SISTEMAS FINANCIERO-ACTUARIALES DE REPARTO Y CAPITALIZACIÓN

Para poder diseñar un buen sistema de pensiones extensible a toda la Unión Europea es necesario comprender mejor el funcionamiento, así como las ventajas y los inconvenientes de cada uno de los sistemas financiero-actuariales que existen.

Un sistema financiero-actuarial es un modelo matemático de naturaleza estocástica¹⁶ que permite establecer la equivalencia financiero-actuarial entre primas (aportaciones) y prestaciones (reembolsos) de un colectivo en un horizonte temporal determinado. Con esto se consigue que el valor actual-actuarial de las prestaciones que se prevé que se van a conceder al colectivo, sea equivalente al valor actual-actuarial de las aportaciones que se prevé que se van a realizar. En esta equivalencia intervienen las probabilidades de supervivencia y el tipo de interés técnico.

En los siguientes párrafos vamos a pasar revista a los distintos sistemas, dedicándole especial atención al de cuentas nocionales.

4.1. Clasificación y principales características de los sistemas financiero actuariales

Uno de los sistemas financiero-actuariales más utilizados es el denominado de **reparto simple**. Desde el punto de vista financiero, el sistema de reparto simple se caracteriza porque las prestaciones causadas no quedan financiadas totalmente en el momento en que se producen, ni siquiera se suele valorar o contabilizar la deuda contraída. Las garantías financieras sólo existen mientras haya personas activas que realicen las aportaciones necesarias. Hay transferencia intergeneracional. También se puede decir que el sistema de reparto es un método transversal en sentido demográfico, tanto para las cotizaciones como para las prestaciones.

El sistema de reparto simple se divide en sistema de reparto simple anual y sistema de reparto simple atenuado, o de cuota media escalonada.

El sistema de reparto simple anual establece la equivalencia entre las primas satisfechas en un año por todo el colectivo y las prestaciones de un año. Las características más importantes de este sistema son:

1. No genera reservas, puesto que la prima pagada corresponde a la prima natural, es decir, está destinada a pagar los siniestros de ese año. Esto es en teoría, pues posibles desviaciones darían lugar a superávit o déficit de caja. Al no tener que constituir reservas por las prestaciones causadas, su facilidad para la manipulación política es muy elevada.
2. Se basa en una transferencia íntegra de los recursos de los activos a los pasivos.
3. Financieramente, este sistema no garantiza a priori sus pensiones a los pasivos, ni a los activos sus futuras pensiones, ya que dependen de la existencia de una realimentación

¹⁶ Para un análisis más detallado de todo lo relativo a los sistemas financiero-actuariales puede consultarse Nieto y Vegas (1992) o Devesa y Vidal (2010).

del colectivo adecuada. Sin embargo, para dar credibilidad al sistema, en la práctica suelen estar garantizadas por el propio Estado, aunque las cuantías pueden ser distintas de las inicialmente previstas.

4. Es muy sensible a la evolución demográfica de los activos, que puede llegar a hacer inviable el sistema, debido al continuo crecimiento de las cotizaciones.
5. Su aplicación práctica exige la obligatoriedad en la afiliación al colectivo asegurado, o bien que sea la entidad o institución la que financie, en todo o en parte, el coste de las prestaciones.
6. En general, se considera inadecuado para planes privados de previsión, salvo que afecte a un colectivo cerrado y que previamente pueda garantizarse su viabilidad a la vista de la previsión de pagos.
7. En España, desde el punto de vista legal, ninguna Compañía de Seguros, o Entidad de Fondos de Pensiones puede utilizar este sistema. Sólo se aplica en la Seguridad Social, donde hay obligatoriedad de afiliación. En el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, se establece que el sistema financiero de todos los regímenes de la Seguridad Social será el de Reparto, para todas las contingencias y situaciones amparadas por cada uno de ellos, sin perjuicio de la excepción en materia de Accidentes de trabajo.

En el caso de que el equilibrio, entre las primas de todo el colectivo que se han de recaudar y las prestaciones que se tienen que pagar, se haga en un horizonte temporal superior a un año se le denomina sistema de reparto simple atenuado o de cuota media escalonada. Este sistema, debido a Zelenka y Thullen, se caracteriza porque se forman periodos de equilibrio de varios años, siendo la prima constante durante esos periodos, bien en valor absoluto, bien como una tasa constante de salario. Bajo la suposición de que las prestaciones son crecientes (como es lo usual), como las primas son constantes, se producirá durante los primeros años un excedente, lo cual da lugar a la constitución de reservas (denominadas fondos de nivelación de cuotas). Llegará un momento en que las aportaciones y las prestaciones se igualarán y posteriormente las prestaciones superarán a las aportaciones, consumiendo las reservas constituidas previamente. Al final del horizonte temporal las reservas deben ser nulas, para que se cumpla el postulado de equivalencia.

Por otro lado, además del sistema de reparto, también está el sistema de capitalización, y dentro de éste se puede distinguir entre el sistema de capitalización individual y el sistema de capitalización colectiva.

En el sistema de capitalización individual el equilibrio entre el valor actual-actuarial de las primas y el valor actual-actuarial de las prestaciones se plantea individuo a individuo. Las principales características de este sistema son:

1. Las aportaciones del partícipe se consideran a título individual y los cálculos se realizan individualmente, con lo cual cada asegurado tendrá su correspondiente prima y su correspondiente prestación.

2. Tiene cierto parecido con una operación de constitución de capitales hasta la fecha de jubilación, y tiene cierta relación con una operación de amortización a partir de la edad de jubilación. La operación es paralela, salvando la distancia que existe entre una operación cierta (constitución o amortización de un capital) y una aleatoria (la constitución de una provisión o fondo actuarial y el cobro de la misma mediante una renta actuarial).
3. Tiene una especial importancia la edad del partícipe, tanto desde el punto de vista actuarial, como desde el punto de vista de la acumulación de capital, por el crecimiento exponencial de la capitalización compuesta.
4. Quedan garantizadas actuarialmente las prestaciones futuras del partícipe, lo cual no ocurre con los sistemas de reparto.
5. Se generan reservas y su cuantía se obtiene calculando el valor actual actuarial de las prestaciones futuras estipuladas al partícipe, menos el valor actual actuarial de las aportaciones pendientes de realizar durante su periodo activo. La reserva total para todo el colectivo es la suma de las provisiones individuales.
6. Es un sistema autosuficiente, ya que no precisa de la incorporación de nuevos activos al colectivo.
7. Resulta un sistema caro cuando la edad del partícipe es elevada y se quiere garantizar una determinada pensión.
8. No hay transferencia intergeneracional.
9. No es necesaria la obligatoriedad de cotización.

Respecto al sistema de capitalización colectiva, el equilibrio entre el valor actual-actuarial de las primas y el valor actual-actuarial de las prestaciones se aplica a todo el conjunto o colectivo; es decir, se produce una socialización del riesgo. Las principales características de este sistema son:

1. El cálculo de la prima se basa en una única ecuación, con lo cual, en principio, todo el colectivo paga la misma prima, independientemente de la edad, tiempo en el colectivo, etc. No obstante, se puede dividir el colectivo en categorías, con primas distintas para cada una de ellas.
2. Los más jóvenes financian, en parte, a los de mayor edad; hay una cierta solidaridad o transferencia de recursos. A igualdad de prestaciones, a partir de una determinada edad, llamada edad crítica, la aportación en el sistema de capitalización individual es superior a la del sistema de capitalización colectiva, ocurriendo lo contrario antes de dicha edad, por lo que la aplicación práctica del sistema de capitalización colectiva requiere la obligatoriedad de la afiliación al mismo.
3. Teorema de capitalización colectiva: A igualdad de prestaciones la prima calculada por el método colectivo es inferior a la prima media calculada por el método de capitaliza-

ción individual. Aunque las prestaciones no sean iguales, en la práctica también se suele verificar esta relación. En general, el volumen de primas para asegurar a un colectivo es mayor por el sistema individual que por el colectivo. Esto es cierto si se tiene en cuenta sólo los primeros años, sin embargo, cuando hayan transcurrido un número elevado de años los más jóvenes tendrán que pagar cantidades más elevadas que las que les hubiera correspondido por el método individual. En realidad, la distribución de la prima es distinta, pero el valor actual actuarial es el mismo en ambas modalidades.

4. La reserva matemática en el sistema colectivo es inferior a la suma de las reservas matemáticas por el método individual. Esto es debido a que, como se ha comentado en el teorema de capitalización colectiva, las primas en el sistema colectivo son menores. Por ello, el problema de la desvalorización de activos, o de la obtención de rendimientos, es menos acuciante en el sistema colectivo que en el individual. Sería igualmente válido el comentario realizado en el apartado 3.
5. En los dos métodos de capitalización, todos los asegurados tienen garantizada su prestación (siempre y cuando se cumplan las hipótesis actuariales) independientemente de que el colectivo sea cerrado o abierto. Ésta es la principal diferencia con los sistemas de reparto. Cuestión distinta es que cada vez que se produzca un alta, una baja (no por los riesgos cubiertos), una variación de la pensión garantizada, una modificación del tipo de interés técnico o de las tablas empleadas, habrá que volver a calcular la prima. En el caso de que no se alteren dichas variables se puede calcular, desde el principio, la cuota del colectivo para que no varíe en el tiempo.

4.2. El sistema de cuentas nocionales

Dada la importancia que está adquiriendo este subsistema, vamos a centrarnos en el mismo, para analizar sus características más importantes.

Este principio del siglo XXI se caracteriza por un elevado número de reformas de los sistemas de pensiones de los países de nuestro entorno. Una de las reformas que más expectativas está despertando es la de los sistemas denominados de cuentas nocionales, cuya principal característica es que son sistemas de reparto, pero de aportación definida, en lugar de ser de prestación definida como ocurre, por ejemplo, con el sistema español actualmente. Esto significa una traslación de riesgos hacia el cotizante.

Según Devesa y Vidal (2004), una cuenta nocional es una cuenta virtual donde se recogen las aportaciones individuales de cada cotizante y los rendimientos ficticios que dichas aportaciones generan a lo largo de la vida laboral. Los rendimientos se calculan de acuerdo con un tanto nocional, que puede ser muy variado, si bien casi siempre relacionada con alguna variable económica, como la tasa de crecimiento del PIB, de los salarios medios, de los salarios agregados, de los ingresos por cotizaciones, etc.

Cuando el individuo se jubila, recibe una prestación que se deriva del fondo nocional acumulado, de la mortalidad específica de la cohorte que en ese año se jubila y del tanto nocional utilizado.

Sin embargo, como sigue siendo un sistema que se financia a través del reparto, las cotizaciones realizadas cada año sirven para pagar las prestaciones en vigor, por lo que cada año se gastan las aportaciones recaudadas y en las cuentas individuales no hay dinero real; de ahí que las cuentas nocionales sean ficticias y que pueda haber problemas de liquidez en el sistema.

No obstante, la cuantía de la pensión inicial sí que se basa en el fondo acumulado registrado en la cuenta nocional, utilizando un factor actuarial –como la esperanza de vida o el valor actual de una renta vitalicia– para convertirlo en el importe de la pensión inicial correspondiente.

Además, tiene que establecerse la base técnica para poder hacer los cálculos, incluyendo, como mínimo, la fórmula concreta que se debe aplicar, la tabla de mortalidad –especificando si es o no unisex–, el tipo de interés de valoración, si existe reversibilidad o no de la renta y el índice de revalorización aplicable en el futuro.

Las principales ventajas de los sistemas de cuentas nocionales de aportación definida se pueden resumir en las siguientes:

1. Se consigue una mayor equidad contributiva o “justicia actuarial”, ya que el sistema consigue estrechar la relación entre prestaciones y cotizaciones.
2. Según Settergren y Mikula (2004), permite medir fácilmente la deuda implícita acumulada, ya que se conoce el saldo de las cuentas nocionales de todos los cotizantes. Tradicionalmente, los sistemas de aportación definida no suelen calcular la deuda del sistema, ni con los cotizantes ni siquiera con los pensionistas actuales.
3. De acuerdo con Palmer (1999), disminuye el efecto desincentivo al trabajo que se genera con un sistema de reparto de prestación definida, ya que en las cuentas nocionales los individuos perciben la cotización como un salario diferido y no como un impuesto.
4. La aplicación de criterios actuariales en la determinación de la pensión reduce la variabilidad del Tanto Interno de Rendimiento esperado de los pensionistas de una misma generación, mejorando, por lo tanto, la equidad del sistema.
5. Según Disney (1999), la introducción de reglas predeterminadas y anunciadas públicamente en el cálculo de la pensión hace que se puedan evitar variaciones bruscas de las cuantías de las pensiones en el corto plazo, facilitando la planificación de éstas en el largo plazo.
6. Mejora la credibilidad política y financiera del sistema al ligar los cálculos de incrementos de las pensiones a indicadores económicos y a las mejoras en las expectativas de vida.
7. Ofrecen una forma de transición más entendible hacia un sistema de capitalización, ya que los cotizantes comprenden la “mecánica” de acumulación, con la única diferencia de que pasa de ser virtual a convertirse en real.
8. No hay que gestionar las reservas, como ocurre en un sistema verdadero de capitalización. Tampoco hay que preocuparse de cómo valorar aquellos activos sobre los que no hay información frecuente para establecer su precio de mercado.

Consecuentemente, los costes de administración son mucho menores en un registro de cuentas nocionales.

9. Las cuentas nocionales podrían ser atractivas para aquellos países que no tienen un mercado de capitales desarrollado o para aquellos otros que no tienen un mercado real de capitales, con lo cual no tendrían una base suficiente de activos en los que poder invertir.

Frente al conjunto de elementos positivos que incorpora el sistema de cuentas nocionales, también se pueden relacionar algunos aspectos que no son tan satisfactorios, y que, en la mayoría de los casos, están compartidos con el sistema de reparto tradicional:

1. El mayor inconveniente es que sigue siendo un sistema de reparto, donde no tiene por qué haber una relación estrecha entre los pagos que tiene que efectuar el sistema y los ingresos que recibe de los actuales cotizantes.
2. No hace frente, de manera completa, a los cambios demográficos, ya que aunque tiene en cuenta la evolución de la mortalidad, sólo lo suele hacer para el cálculo de la pensión inicial, pero no para reajustar posteriormente su valor.
3. Valdés-Prieto (2000) lo considera como un sistema “casi” solvente de forma automática, si bien afirma que solamente bajo condiciones restrictivas muy fuertes (crecimiento de la productividad constante y nivel demográfico fijo) puede ser mantenida la sostenibilidad financiera automática a corto plazo. En los sistemas de cuentas nocionales siempre es aconsejable utilizar mecanismos de ajuste automático, Settergren (2001).
4. La posibilidad de que el cotizante elija libremente su edad de jubilación puede desembocar en un número excesivo de jubilaciones anticipadas, que, a su vez, provoquen presiones hacia las autoridades en el sentido de la elevación de la cuantía de la pensión mínima garantizada. Palmer (2001) indica que hay evidencia empírica de que el individuo tiende a jubilarse tan pronto como le es permitido, por lo que la jubilación anticipada no puede establecerse de manera libre.
5. Según Devesa, Rodríguez y Vidal (2002), si la revalorización conseguida con el índice elegido es inferior a la rentabilidad alcanzada por los fondos de capitalización –esto se apreciaría en mayor medida en los sistemas mixtos que comparten cuentas nocionales y cuentas individuales de capitalización– el individuo considerará que en las cuentas nocionales hay un coste implícito equivalente al diferencial de revalorización. Esta sensación puede dar lugar a un efecto contrario al deseado al introducir las cuentas nocionales.
6. Para Disney (1999), los cotizantes asumen el riesgo de la evolución del índice y están sometidos a una relación riesgo-rentabilidad que ellos no han elegido, es decir, no tiene en cuenta su aversión al riesgo, como sí que ocurre en los fondos de capitalización privados. Asimismo, Vidal et al. (2006), resaltan que el índice o índices elegidos como tantos nocionales podrían ser muy volátiles, sometiendo al cotizante-beneficiario a un riesgo excesivo en relación con el deseado.

7. Puede ser más complejo estimar las prestaciones futuras como consecuencia de que el sistema deja de ser de prestación definida.
8. Se necesitan fórmulas tradicionales de seguro para cubrir las prestaciones de riesgo, como son incapacidad y fallecimiento-supervivencia.

5. LA PREVISIÓN PRIVADA COMPLEMENTARIA

Si bien el objetivo central de este trabajo es el análisis de los sistemas públicos de pensiones, hay que señalar que la parte complementaria está adquiriendo cada mayor relevancia y protagonismo, por lo que hemos considerado conveniente incluir un epígrafe que sirva para centrar el problema.

La previsión privada complementaria¹⁷ es un fenómeno económico relativamente reciente, ligado al desarrollo de los sistemas públicos de previsión. Como su propio nombre indica complementa las carencias de estos últimos, ocupando parte del segundo pilar de la previsión y casi la totalidad del tercer pilar (incluye el ahorro voluntario individual).

La previsión privada complementaria –normalmente profesional– trata de cubrir todas aquellas necesidades no debidamente satisfechas por la previsión pública en materia de contingencias por jubilación, incapacidad y fallecimiento.

Un aspecto muy importante para su desarrollo es la existencia de un marco legal y fiscal adecuado. En la mayoría de los países, la previsión privada complementaria cuenta con regímenes fiscales especialmente favorables que se justifican por las siguientes razones:

1. Los individuos no siempre valoran adecuadamente sus necesidades futuras referidas al período pasivo, por lo que el Estado, en su calidad de protector de los ciudadanos, potencia el ahorro-previsión a través de los incentivos fiscales.
2. El ahorro con vistas a la jubilación reduce significativamente los gastos del Estado en el período pasivo del individuo.
3. La cautividad de esta modalidad de ahorro pasivo hay que recompensarla en relación a la que tiene fines consumistas.

La previsión privada complementaria se ha desarrollado con posterioridad a la generalización de los sistemas públicos de pensiones y su nivel de madurez, en general, es inversamente proporcional al alcance del sistema público. La anterior afirmación es bastante lógica si tenemos en consideración que la previsión privada supone el complemento de los sistemas obligatorios públicos.

La previsión privada complementaria tiene su origen en la necesidad de incentivar el ahorro personal, posibilitando una recuperación del hábito de ahorro voluntario a largo plazo, y en la necesidad de que el sistema de previsión complementaria alcance a toda la población española, asalariada o no, integrada o no en alguna fórmula asociativa. La exclusión de la

¹⁷ Véase, para un desarrollo más completo, Devesa y Vidal (2013).

normativa española del sistema individual hubiera supuesto privar a una buena parte de la población de la posibilidad de acceder al sistema complementario, aunque la modalidad individual de los planes estuvo a punto de no ser regulada debido a las presiones de determinadas fuerzas sociales que entendían que extender el excepcional régimen fiscal a la opción individual representaba una amenaza a la amplitud potencial de los planes colectivos.

El elemento diferenciador respecto a los otros instrumentos financieros preexistentes fue la prohibición de garantizar un interés mínimo y ser obligatoriamente de aportación definida, aunque un plan de aportación definida puede convertirse, de facto, en un plan de prestación “cuasi-definida”, acomodando (redefiniendo) periódicamente la cuantía de las aportaciones para mantener la prestación deseada, pero no explicitada en las especificaciones del plan, siempre y cuando las aportaciones no superen el límite legal.

La prohibición de interés mínimo se sustenta en un deseo de protección al consumidor, basado en la experiencia de los planes de jubilación. Se configuran los planes individuales como operaciones de constitución meramente financieros, con posibilidad de adquirir carácter actuarial a voluntad del beneficiario, si se ejerce la opción de percibir la prestación del fondo en forma de renta vitalicia.

El primer nivel, o nivel asistencial, se institucionalizó mediante la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecieron en la Seguridad Social las denominadas Pensiones no contributivas¹⁸. El ámbito de aplicación no es distinto al del nivel profesional público, es complementario, atiende a aquéllos que no hubieran cumplido las condiciones requeridas o que se encontraran excluidos del ámbito de protección en situación probada de necesidad. Esta ley completó el sistema de previsión social de los tres niveles.

En cada país se han empleado diversos instrumentos¹⁹ para desarrollar la previsión complementaria, siendo los más utilizados en España y los que mejor se adaptan a la finalidad de ahorro previsión, los siguientes²⁰:

1. Planes de Pensiones.
2. Planes de Previsión Asegurados.
3. Planes de Previsión Social Empresarial.
4. Planes Individuales de Ahorro Sistemático.
5. Seguros de Ahorro y Capitalización:
 - a. Seguro de Capital diferido.
 - b. Seguro de Renta Inmediata.
 - c. Seguro de Renta Diferida.
 - d. Unit Linked.

¹⁸ BOE del 22 de diciembre de 1990.

¹⁹ Véase el trabajo de Tamburi (1994).

²⁰ Para un análisis detallado de la fiscalidad y de la rentabilidad financiero-fiscal de todos estos productos se puede ver Domínguez et al (2011).

5.1. Los problemas de los Sistemas de Previsión Privada Complementaria

Una de las críticas hacia los productos de ahorro previsión en general, y los Planes de Pensiones en particular, que se están instalando en la sociedad es la pérdida de valor de los mismos y la innecesaria deducción fiscal que se les aplica.

La primera de ellas es cierta si nos fijamos en la rentabilidad real para determinados periodos de tiempo, ya que el valor del Fondo está expuesto al riesgo de variación de precios de la renta variable y de la renta fija, que es donde mayoritariamente invierten. En el Cuadro 5 se puede ver la rentabilidad nominal –que es positiva en todos los casos– y la rentabilidad real de los Planes de Pensiones de Empleo en España para diferentes periodos de análisis. La rentabilidad real negativa aparece en dos periodos, los últimos 10 y 15 años desde septiembre de 2013. Se ha detectado que el problema, en este caso, proviene, en parte, de las elevadas comisiones que cobran las entidades gestoras y depositarias de los fondos de pensiones. Sin ánimo de extendernos mucho en este aspecto, se puede ver en Devesa et al. (2002) que una comisión, aparentemente baja, de un 2% anual sobre el Fondo acumulado puede llegar a suponer una disminución de la pensión de un 40% en un plazo de 30-40 años²¹.

Cuadro 5.
Rentabilidad nominal y real de los Planes de Pensiones de Empleo en España.

	23 años	20 años	15 años	10 años	5 años	3 años	1 año
Rentabilidad nominal	4,88%	3,81%	1,92%	2,30%	2,48%	2,76%	9,39%
IPC promedio anual	3,17%	2,85%	2,73%	2,50%	1,59%	2,28%	0,30%
Rentabilidad real	1,66%	0,93%	-0,79%	-0,19%	0,88%	0,47%	9,06%

Fuente: INVERCO, INE y elaboración propia. Datos a septiembre de 2013.

Por otro lado, es cierto que de la deducción fiscal se “aprovechan” más los que tienen ingresos más elevados, pero sin olvidar que el actual tratamiento fiscal lo único que hace es diferir el pago del impuesto. Se puede entender como un crédito fiscal que se concede al participe en el momento de la aportación, el cual se tiene que devolver en el momento de recuperar la inversión. Como se ha comentado antes, si no existiera algún tratamiento fiscal diferenciador, generado por la cautividad del ahorro, nadie invertiría en un producto que tiene una clara vocación de largo plazo y con una finalidad de ahorro-previsión. En este sentido, otro de los temas que se están barajando por parte de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones es la de abrir ventanas de liquidez para aquéllos que hayan mantenido 10 años la inversión en un Plan de Pensiones.

²¹ Naturalmente, depende de la rentabilidad alcanzada por el fondo y del plazo.

Todo lo anterior nos debería hacer reflexionar sobre las críticas que se hacen y estudiar la forma para que los productos de ahorro-previsión tengan un mayor reconocimiento²². Parte de la solución podría venir por poner un techo más bajo a las comisiones de gestión y depósito, y por poder hacer líquida aquella parte del Patrimonio que ha permanecido inmovilizada durante un número de años elevado.

6. ¿HACIA UN SISTEMA UNIFICADO DE PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA?

Después de analizar los aspectos más importantes relacionados con los sistemas de pensiones en la Unión Europea, estamos en disposición de intentar definir un sistema global y unificado de pensiones que sirva de referencia para todos los países, a pesar de los diferentes aspectos demográficos, económicos y culturales que los caracterizan.

6.1. Consideraciones sobre un Sistema contributivo de Pensiones de Jubilación para la UE

Vamos a centrarnos exclusivamente en la parte contributiva y en la pensión de jubilación porque creemos que es la base fundamental sobre la que se debe asentar el resto del sistema de pensiones de cualquier país, incluyendo también la parte no contributiva.

En primer lugar conviene recordar que un sistema contributivo de pensiones tiene que tener, tal como su nombre indica, un alto grado de contributividad, es decir, un elevado nivel de relación entre las aportaciones recibidas por el sistema y las prestaciones entregadas por el mismo. Naturalmente, la parte no contributiva del sistema debe asistir a las personas que lo necesiten, bien por no haber cotizado lo suficiente o bien por carecer de medios para subsistir.

Si nos centramos en la parte contributiva, esto implica que, si bien el sistema de pensiones contributivo está relacionado con el resto del sistema económico y financiero de un país, el hecho de que exista una fuente de financiación exclusiva para las pensiones –como son las cotizaciones sociales–, debería “obligar” a que el sistema fuera autosuficiente, es decir, a que una vez excluida la parte no contributiva del mismo, tuviera que autofinanciarse. Lo contrario haría que el sistema estuviera expuesto a que cada año se hiciera la correspondiente transferencia de los recursos necesarios, lo cual supone que dependería en gran medida de las decisiones políticas y, por lo tanto, podría peligrar la sostenibilidad del sistema.

No cabe duda de que las tres facetas básicas de los sistemas de pensiones contributivos son: la sostenibilidad, la equidad y la adecuación de las pensiones, como así se afirma, entre otros, en el Libro Blanco de las Pensiones (Comisión Europea 2012a).

²² No hay que olvidar que la previsión social complementaria es recogida como una de las bases del sistema de pensiones en el Pacto de Toledo, y en todas sus recomendaciones se destina un apartado sobre la necesidad de incentivar estos productos, los cuales han de entenderse como lo que son: productos complementarios al Sistema Público de Pensiones.

La sostenibilidad del sistema de pensiones debería ser la base a partir de la cual se construyera el resto del mismo. Si el sistema no es sostenible, todo lo demás carece de importancia, por eso debería ser lo primero que se asegurara.

La equidad hace referencia a que debe existir una relación muy estrecha entre las aportaciones y las contribuciones, de tal forma que haya un incentivo para seguir cotizando.

La adecuación o suficiencia de la cuantía de las pensiones debe venir determinada por el nivel que la propia sociedad quiera establecer como nivel suficiente para vivir dignamente.

Todo ello está íntimamente relacionado con la elección del sistema financiero-actuarial²³ y con el tipo de modelo seleccionado según las obligaciones estipuladas²⁴:

1. Así, en los de capitalización, conviene distinguirlos según sean de aportación definida o de prestación definida:
 - a. En los de capitalización de aportación definida, la sostenibilidad está asegurada por definición, mientras que la adecuación dependerá de diversos elementos, como el volumen de aportaciones y la rentabilidad obtenida. Por otro lado, la equidad es sustantiva a este modelo de financiación.
 - b. En uno de capitalización de prestación definida, la sostenibilidad depende de que puedan realizarse las aportaciones necesarias para cumplir el objetivo previsto. En este caso, la adecuación sólo depende de elegir convenientemente el volumen de prestaciones necesario. La equidad es igualmente sustantiva a este sistema.
2. En cuanto a los de Reparto Simple, ninguna de las tres características está implícita en este tipo de sistema financiero, existiendo importantes diferencias según el modelo elegido:
 - a. En uno de reparto de aportación definida, la sostenibilidad no está asegurada por definición, pero es más fácil de alcanzar que en uno de prestación definida. En el de aportación definida, la suficiencia va a ser la variable dependiente, por lo que hay que tener mucho cuidado en hacer las aportaciones suficientes para que se pueda obtener un volumen de prestaciones mínimo. En este caso, la equidad también se puede considerar como un elemento implícito al sistema, si bien hay que vigilar la fórmula para transformar el fondo virtual acumulado en una renta vitalicia (pensión).
 - b. En uno de reparto de prestación definida, la sostenibilidad es la variable que depende de las fórmulas que se utilicen para determinar la pensión inicial y la posterior revalorización de la misma. La suficiencia es, aparentemente, la variable independiente y sólo se necesita elegir de forma adecuada el volumen de prestaciones necesario.

²³ Un estudio más detallado puede verse en Devesa y Domínguez (2013).

²⁴ Se distingue entre aportación definida –cuando se fija la aportación que se va a realizar, quedando como variable independiente la prestación–, y prestación definida –cuando la variable independiente es la aportación a realizar para obtener una determinada prestación–.

La equidad va a estar íntimamente relacionada con una multiplicidad de elementos que configuran las normas del sistema de pensiones, como las reglas de acceso, el cálculo de la pensión inicial, la revalorización de las pensiones, etc.

Además, asegurar la sostenibilidad financiera del sistema supone que tiene que haber algún instrumento que garantice el equilibrio presupuestario del mismo. Estos mecanismos, algunos de los cuales se han aplicado en la mayor parte de países, se pueden resumir en los siguientes:

1. Fondo de Reserva. Se nutre de los superávits del sistema y financia aquellos déficits provocados por las variaciones del ciclo económico. Sin embargo, no debería utilizarse para financiar los déficits estructurales, ya que eso supone transferir a las nuevas generaciones la cuantía de esta deuda. Esto implica que es imprescindible que el sistema esté previamente en equilibrio estructural.
2. Factor de sostenibilidad. Es necesario para la pervivencia del sistema que éste vuelva al equilibrio financiero mediante la aplicación de algún mecanismo. Puede presentar desajustes a lo largo del ciclo económico, pero no de forma recurrente. Como ya hemos visto en el epígrafe 3, existen diferentes diseños de factores de sostenibilidad, ya que también son distintas las características de cada país y también los sistemas financiero-actuariales utilizados por cada uno. Tal vez valga la pena destacar el Proyecto de Ley Reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, que presumiblemente se aprobará en 2013, donde se establecen dos mecanismos:
 - a. El Factor de sostenibilidad. Afecta a la pensión inicial de jubilación y pretende corregir el desequilibrio que se genera por el incremento de la esperanza de vida, tratando de mantener la equidad intergeneracional.
 - b. El Índice de Revalorización de las Pensiones. Afecta a la revalorización anual de todas las pensiones. Pretende garantizar el equilibrio presupuestario del sistema mediante una fórmula que tiene en cuenta todas las variables que intervienen en el sistema de pensiones: ingresos, gastos, déficit, número de pensiones y efecto sustitución (que recoge la diferencia entre la cuantía de las pensiones que entran en el sistema, respecto a las que salen del mismo), de tal forma que el déficit estructural se ajuste a cero.

6.2. Diseño de un Sistema Contributivo de Pensiones de Jubilación para la UE

Somos conscientes de que diseñar un sistema de pensiones no es fácil y menos en unas pocas líneas. Sin embargo, vamos a intentar resaltar aquellas características que hemos ido analizando a lo largo del trabajo y que consideramos fundamentales para un buen funcionamiento de un sistema de pensiones ideal.

La primera característica que habría que analizar es el sistema financiero actuarial que habría que elegir. De entrada quedaría descartado pasar exclusivamente a un sistema de capitalización ya que la Deuda Implícita²⁵, es decir la deuda que habría que reconocer a los antiguos activos y pasivos por sus anteriores cotizaciones, es muy elevada en todos los países de la Unión Europea. Sin embargo, siguiendo el principio de diversificación, sería conveniente que una parte de la cotización fuera al sistema de capitalización. Determinar qué porcentaje debería ir a capitalización es complejo pero podría estar alrededor de un 10% o 15% de la cotización. El resto debería ir a un sistema de reparto.

En cuanto a la parte de la capitalización, el sistema elegido debería ser la capitalización individual, de aportación definida, debiendo ofrecerse un abanico importante de Fondos donde invertir las cotizaciones, en función del riesgo que estuviera dispuesto a asumir el trabajador. La gestión podría ser pública o privada, según lo que decidiera cada uno.

También sería interesante que se fomentara la adscripción de los trabajadores a Fondos de Empleo, con la finalidad de que hubiera un mayor número de componentes que conformaran la pensión definitiva.

En cuanto a la parte de reparto, por todo lo que hemos visto a lo largo del trabajo, la modalidad más interesante parece ser la de aportación definida, es decir, la de los sistemas de Cuentas Nocionales. Los motivos son diversos, pero habría que destacar la casi perfecta equidad, es decir, la estrecha relación actuarial que existe entre aportaciones y prestaciones. Esto supone que el sistema transfiere al cotizante el riesgo de obtener una determinada cuantía de la pensión. Para aclarar este cambio de roles, habría que realizar una importante labor de información no exenta de posibles malentendidos. Es un sistema que permite que, en todo momento, cada individuo sepa cuál es la suma financiera virtual de lo aportado hasta un determinado momento y que pueda calcular más fácilmente su pensión esperada.

Como también se ha apuntado, los sistemas de Cuentas Nocionales facilitan la labor de conseguir más fácilmente el equilibrio presupuestario del sistema. Sin embargo, al seguir siendo un sistema reparto, es imprescindible aplicar algún elemento estabilizador. Entre ellos estaría la utilización de un Fondo de Reserva y la aplicación de factores de sostenibilidad. Además de los factores –que podrían ser similares a los que parece que van a aprobarse para el caso español–, es necesario definir cuál es el índice al que se van a revalorizar las aportaciones al fondo virtual. Este último problema no existe en los sistemas de reparto de prestación definida, pero es de vital importancia en los de aportación definida. Podría optarse por un factor que fuera el mismo que el utilizado para revalorizar las pensiones ya causadas y las aportaciones de cada uno.

En los sistemas de Cuentas Nocionales, lo más lógico es que el resto de contingencias comunes (incapacidad, viudedad, orfandad, favor familiar) se financien siguiendo los principios del seguro.

Sabemos que esto no son más que unas ideas que habría que definir mucho más detalladamente, sin embargo consideramos que debería avanzarse en un sistema similar para

²⁵ Por ejemplo, en el caso de España la Deuda Implícita en 2004 estaría, según Devesa (2007), en torno a 2,1 veces el PIB.

todos los países de la Unión Europea. Ello facilitaría la circulación de los trabajadores y el mantenimiento de sus derechos adquiridos –en términos de pensión– de una forma mucho más clara y transparente.

Un problema de más difícil solución sería acercar las tasas de sustitución de las pensiones en cada país, es decir conseguir un nivel similar de poder adquisitivo de las pensiones, porque eso supondría analizar el tipo de cotización de cada uno, el resto de ingresos y las reglas de funcionamiento del sistema.

Creemos que se ha avanzado mucho en la unificación de aspectos financieros y económicos pero aún falta mucho en el tema de pensiones. Todo acercamiento en estos temas debe contribuir a unificar los sistemas de bienestar de todos los países de la Unión Europea y a conseguir una mayor concienciación de lo que supone ser ciudadano europeo.

7. Bibliografía

- Alonso Meseguer, J. (2007): “Un punto de situación en el sistema de pensiones español”, *Economía Aragonesa*, nº 33, pp. 67-88.
- Alonso, J. y Conde-Ruiz, J. I. (2007): “Reforma de las pensiones: La experiencia internacional”, *Información Comercial Española (ICE): Revista de Economía*, nº 837, pp. 179-193.
- Alonso Olea, M. y Tortuero Plaza, J.L. (2002): *Instituciones de Seguridad Social*. Madrid: Cívitas Ediciones.
- Argandoña A., Díaz-Giménez, J., Díaz-Saavedra, J Álvarez, B. (2013): *El reparto y la capitalización en las pensiones españolas*. Fundación Edad& Vida.
- Banco de España (2010): *La reforma del sistema de pensiones en España*. Disponible en: http://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/ficheros/es/mfo150409_notaservicioestudios.pdf
- Beveridge, W.H. (1942): *Social Insurance and Allied Services (Beveridge Report)*. Londres: HMSO.
- Celentani, M.; Conde-Ruiz, J.; Galasso, V. y Profeta, P. (2007): *La economía política de las pensiones en España*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Comisión Europea (2012a): *Libro Blanco. Agenda para una pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*. Bruselas.
- Comisión Europea (2012b): *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the UE-27 Member States (2010-2060)*. European Economy 2/2012.
- Comisión Europea y Comité de Protección Social (2012): *Adecuación de las Pensiones en la UE 2010-2050*. Bruselas.
- Conde-Ruiz, J. y Profeta, P. (2007): “The Redistributive Design of Social Security Systems”, *The Economic Journal*, vol. 117, nº 520, pp. 686-712.
- Devesa, M. (2007): “El desequilibrio financiero-actuarial del sistema contributivo de pensiones de la seguridad social española”. *Tesis Doctoral*. Valencia.
- Devesa, J. E. y Devesa, M. (2009): “El coste y el desequilibrio financiero-actuarial de los sistemas de reparto. El caso del sistema español”, *IVIE*, Documento de Trabajo Serie EC 2009/09.

- Devesa, J. E. y C. Vidal (2010): “Apuntes de Técnicas de la Seguridad Social”. *Mimeo*. Universidad de Valencia.
- Devesa, J. E. y C. Vidal (2013): “Apuntes de Sistemas de Previsión Social Complementaria”. *Mimeo*. Universidad de Valencia.
- Devesa, J. E. y I. Domínguez (2013): “Sostenibilidad, suficiencia y equidad: más allá del factor de sostenibilidad”. Capítulo del libro: “Pensiones: una reforma medular. Reinventar la Seguridad Social para impulsar el bienestar y el crecimiento”. Fundación de Estudios Financieros y Círculo de Economía. Madrid. (Forthcoming).
- Devesa, J. E., A. Lejárraga y C. Vidal (2000): “The Internal Rate of Return of the Pay-As-You-Go System: An Analysis of the Spanish Case”. Centre for Pensions and Social Insurance. Research Report 33/2000 Birkbeck College and City University of London.
- Devesa, J. E., R. Rodríguez y C. Vidal (2002): “Los costes de administración para el afiliado en los sistemas de pensiones basados en cuentas de capitalización individual: Medida y comparación internacional”. FUNCAS , DT -171/02.
- Disney, R. (1999): “Notional accounts as a pension reform strategy: An evaluation”. World Bank Pension Reform Primer. The World Bank.
- Domínguez, I.; Devesa, J.E.; Devesa, M.; Encinas, B.; Meneu, R. y Nagore, A. (2011): “¿Necesitan los futuros jubilados complementar su pensión? Análisis de las reformas necesarias y sus efectos sobre la decisión de los ciudadanos”. VIª Edición Premio Edad & Vida. Madrid.
- García, D.; Gordo, E. y Manrique, M. (2011): “Reformas de los sistemas de pensiones en algunos países de la UEM”, *Boletín Económico Banco de España*, julio-agosto, pp. 119-134.
- González Roaro, B. (2003): *La Seguridad Social en el mundo*. México: Siglo XXI Editores.
- Herce San Miguel, J. A. (2002): “El futuro de las pensiones en Europa”, *Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras*, pp. 111-124.
- Jimeno Serrano, J. F.(2000): “El sistema de pensiones contributivas en España: Cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo”, *FEDEA*, Documento de trabajo 2000/15.
- Jimeno Serrano, J. F.(2003): “La equidad intrageneracional de los sistemas de pensiones”, *Revista de Economía Aplicada*, vol. XI, nº 33, pp. 5-48.
- Mateo Dueñas, R. (1997): *Rediseño General del Sistema de Pensiones Español*. Pamplona: EUNSA.
- Meneu, R. y Encinas, B. (2012): *Valoración de la reforma del sistema de pensiones español de 2011 desde la óptica de la viabilidad financiero-actuarial. Un análisis a través de la MCVL*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Premios FIPROS.
- Meneu, R.; Devesa, J.E.; Devesa, M.; Nagore, A.; Domínguez, I. y Encinas, B. (2013): “El factor de sostenibilidad: diseños alternativos y valoración financiero-actuarial de sus efectos sobre los parámetros del sistema.” *Economía Española y Protección Social*, nº V, pp. 63-96.
- Muñoz de Bustillo, R. y Esteve, F. (1995): “La economía básica de las pensiones de jubilación”, *Hacienda Pública Española*, nº 132, pp. 213-224.
- Nieto, U. y J. Vegas (1993): “Matemática Actuarial”. Mapfre, Madrid.
- OCDE (2011): *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*. París: OCDE

- Palmer, E. (2001): “Financial stability and individual benefits in the Swedish pension reform model” Asociación Internacional de la Seguridad Social, Seminario de Actuarios y Estadísticos, Montevideo, 21-22 de noviembre de 2001.
- Palmer, E. (1999): “Exit from the Labor Force for Older Workers: Can the NDC Pension System Help?”. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 22 (4), 461-472.
- Pérez Díaz, J. (2011): “Demografía, envejecimiento y crisis ¿Es sostenible el Estado de Bienestar?, en *El Estado de Bienestar en la encrucijada: nuevos retos ante la crisis global*. Donosti: Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras, pp. 47-62.
- Settergren, O. (2001): “The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System – A Non-technical Introduction.” <http://www.rfv.se/english>.
- Settergren, O y B. Mikula (2004): “The Rate of Return of Pay As You Go Pension Systems” en R. Holzmann and E. Palmer (Eds) “Financial Defined Contribution (NDC) Pension Schemes: Concept, Issues, Implementation, Prospects”. The World Bank and Riksforsakrings Verket.
- Valdés-Prieto, S. (2000): “The Financial Stability of Notional Account Pensions”. *Scandinavian Journal of Economics*, 102 (3), 395-417.
- Vidal, C., I. Domínguez y J.E. Devesa (2006): “Subjective Economic Risk to Beneficiaries in Notional Defined Contribution Accounts”. *The Journal of Risk and Insurance*. Volumen 73 (3), 489-515.
- Whitehouse, E. R. (2007): “Life-expectancy risk and pensions: who bears the burden?”, *OECD Social, Employment and Migration, Working Papers*, nº 60.



EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

www.eurobask.org



KANPO HARREMANETARAKO
IDAZKARITZA Nagusia
SECRETARÍA GENERAL
DE ACCIÓN EXTERIOR



EUSKO LEGEBILTZARRA
PARLAMENTO VASCO



Arabako Foru
Aldundia
Diputación
Foral de Álava



Bizkaiko Foru Aldundia
Diputación Foral de Bizkaia



Gipuzkoako Foru Aldundia