

LA REFORMA NEGOCIADA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

Universidad de Granada

ABSTRACT

■ *El Acuerdo de Pensiones suscrito en abril del 2001 entre el Gobierno, CCOO, la COE y CEPYME, se inscribe en un proceso de reformas graduales, que desde el Pacto de Toledo de 1995, tiene una línea coherente de consolidación de una Seguridad Social de mínimos, inspirada en la búsqueda de la contención del gasto y en la transferencia parcial al mercado de la provisión de las pensiones. El diseño crecientemente individualista («la contributividad») en el nivel contributivo se acompaña de una mayor asistencialización del sistema público, en la línea de una reorganización del modelo de protección social, cuyos contornos precisos no están aún del todo definidos. La legitimación y aceptación social de estas medidas se ha buscado de forma explícita mediante la participación de los «interlocutores sociales».*

■ *2001eko apirilean, Gobernuak, CCOO, COE eta CEPYMEk Pentsioen Akordioa sinatu zuten. Honako akordio hau pixkanaka-pixkanaka egiten ari diren aldaketan prozesuan sartzen da. Aipatu prozesuari 1995eko Toledoko Itunarekin ekin zitzaion, eta helburu nagusia da: Gizarte Segurantzari dagokionez, gutxieneoak egonkortzeko noranzko koherente bat zehaztea, gastua murrizteko bideak bilatuko direlarik eta pentsioen horniduraren transferentzia partziala merkatura egingo delarik. Zerga-mailako diseinua gero eta individualistagoa da («zergagarritasuna»), eta horrekin batera sistema publikoak arreta handiagoa eskaintzen digu, hain zuzen,*

gizarte-babeserako eredia berrantolatu delarik, nahiz eta gauzak ez dauden behar bezala definituta. Neurri horiek guztiak gizarte-mailan onartzea nahi izan da, eta horretarako «gizarte-solaskideek» lan izugarria egin dute.

■ *The Pensions Agreement signed in April 2001 by the Government, the Comisiones Obreras Union (CC.OO), the Confederación de Organizaciones Empresariales (COE) and the Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), is part of a process of gradual reform which, since the Toledo Pact in 1995, has followed a constant path tending towards a Security Social minimums, inspired by the attempt to control expenditure and by the partial transfer to the market of pension funds. A growing individualist tendency in the contribution level is accompanied by an increased providing of welfare by the public system, along the lines of a reorganisation of the model of social protection, the exact outlines of which have not yet been defined. The legitimisation and social acceptance of these measures have been explicitly sought by means of the participation of the «social partners».*

I. El sentido político-jurídico de las políticas reformistas del sistema de Seguridad Social

«La realidad verdadera no es nunca la más manifiesta, y la naturaleza de lo verdadero ya se trasluce en el cuidado que pone en sustraerse».

Claude Lévi-Strauss¹

La reforma de la Seguridad Social y el desarrollo del Pacto de Toledo es una de las cuestiones más importantes de la agenda política relativa a la adaptación y revisión del Estado Social a las transformaciones en curso, porque, como es sabido, esta forma de Estado ha encontrado en la Seguridad Social uno de sus pilares constitutivos fundamentales.

En relación con ello, existe el riesgo de que el *bosque* frondoso de esa legislación motorizada que es la legislación de Seguridad Social no nos permita ver el transfondo de los problemas esenciales y la trayectoria real en el modelo de regulación de «lo social». El hecho es que se opera desde el *prisma de los «medios»* (la centralidad del equilibrio financiero; devaluando, si no desplazando, la lógica de lo social por la lógica económica de contención del gasto público) y se actúa por «ramas» de protección (algunas de ellas han quedado fuera del Pacto de Toledo, como las prestaciones por desempleo, las prestaciones sanitarias, las correspondientes a los regímenes funcionariales y, llamativamente también, toda la problemática de las rentas mínimas de inserción bajo la «coartada» política de la descentralización en favor de las Comunidades Autónomas). Todo ello no hace sino dificultar y desdibujar la perspectiva de conjunto y el sentido jurídico y político más profundo de los cambios en curso. En realidad, ninguna reforma parcial o sectorial podría hacer frente, al tiempo, a los desafíos de la Seguridad Social en las sociedades complejas. Porque verdaderamente se está en una *situación de transición de ciclo largo hacia un nuevo modelo de Seguridad Social de mínimos y más asistencialista* y ante un lento camino hacia la *privatización* progresiva de ámbitos funcionales de los regímenes contributivos profesionales de Seguridad Social (que se suma al creciente proceso de privatización de la gestión). Y es posible que en

¹ LÉVI-STRAUSS, C.L.: *Tristes trópicos* (1955), Buenos Aires, Eudeba, 1976, pág.46.

la fase final de la reforma, aliada con el anhelo hacia lo desconocido, tales regímenes se acaben privatizando íntegramente para cerrar el ciclo con la instauración de una Seguridad Social asistencial de mínimos de intensidad protectora.

Es de hacer notar, asimismo, la creciente *penetración de lógicas diferenciadoras del pluralismo legislativo autonómico* (del Estado autonómico) en materia de Seguridad Social o protección social pública, lo cual abunda en la complejidad y fragmentación de la Seguridad Social (cfr. arts. 148.1.20.^a y 21.^a, y art. 149.1.16.^a y 17.^a de la CE).

La reforma aparece como un estado permanente de la Seguridad Social (siempre lo ha sido, al igual que el mismo Derecho del Trabajo; pero nunca –salvo en los orígenes de su instauración...– con tanta celeridad y siendo los cambios más frecuentes y radicales). Lo que ya es en sí significativo de la revisión completa o integral de los modelos vigentes. Este rasgo distintivo obedece a las exigencias de adaptación permanente del marco institucional al desarrollo cambiante del conjunto de necesidades sociales y asimismo a las cambiantes opciones de política jurídica. En este sentido es un dato bien conocido que estamos en un período histórico caracterizado por una demanda creciente, que contrasta con la existencia de unos recursos públicos limitados. Lo cual supone la realización de decisiones políticas selectivas respecto de la orientación del gasto público.

Por lo demás, un signo distintivo de la etapa actual es el hecho verificado del carácter oscilante de las reformas acometidas. Así, a una reforma le sucede otra, que en muchos casos no trata tanto de complementarla como de reaccionar contra las soluciones por ella dadas. Dando lugar, a modo de un flujo y reflujo continuo. De ahí su carácter a veces contradictorio. Situación que ha sido corregida en gran medida desde el Pacto de Toledo donde la dirección reformista es *más coherente* –menos contradictoria– con un proyecto y programa de reforma definido.

Por otra parte, es de realzar su carácter parcial en los países europeos. También los proyectos de reforma parciales se han sucedido continuamente en nuestro país desde la década de los ochenta. Pero en fecha más reciente se vislumbra *una estrategia reformista más nítida y transparente*. Su carácter planificado queda ahora más evidente, quizás porque se ha decidido hacer más explícitos los objetivos reformistas. La reforma es ahora más totalizadora; más ambiciosa.

No cabe duda de que la reforma en cuestión se vincula con la problemática más amplia de la crisis del Estado del Bienestar, como modelo específico de Estado Social; crisis que conduciría al declive del «Estado del Bienestar *solidario*», del cual sería una expresión cualificada la reconfiguración del subsistema de Seguridad Social. Es ésta una cuestión que, hoy por hoy, está bien identificada. Dicha crisis asume una perspectiva tripolar (O'Connor; Rosanvallon; Habermas; Offe; Luhmann): (a) la ruptura del pacto keynesiano-fordista de equilibrar el gasto social con el crecimiento económico y la acumulación rentable del capital. Es de destacar que en el sistema democrático-social va implícito al sufragio uni-

versal la garantía del mantenimiento de un nivel de vida digno, que si el sistema no puede garantizar produce el efecto de una ruptura del consenso político indispensable para su funcionamiento. (b) Es una crisis de financiación, que se vincula a los desequilibrios (ya apuntados entre el crecimiento de los gastos sociales y las exigencias de crecimiento económico y de acumulación rentable del capital) que presenta el modelo de base económica keynesiana de Estado del Bienestar. El crecimiento expansivo de las necesidades sociales de protección se enfrenta siempre a los limitados recursos disponibles por el poder público. (c) Se produce igualmente una crisis de eficacia –que lo es también de pérdida de confianza en el sistema; la confianza es una condición para el acatamiento social, y está vinculada a la eficacia del sistema, entendida como capacidad para alcanzar los objetivos asumidos. Ello deriva, en efecto, de las dificultades para la consecución de los objetivos inicialmente propuestos por la Seguridad Social (la lucha contra la pobreza y la remoción de las situaciones de desigualdad o de desventaja social) y de los caracteres regresivos que muestra el sistema de Seguridad que se está construyendo actualmente (régimen de cotización y de asignación de derechos, la reducción progresiva en la cuantía de las prestaciones contributivas, el endurecimiento en los requisitos de acceso a las mismas, etcétera). Con todo, se resiente la capacidad del sistema de Seguridad Social de regenerar su base de apoyo y conseguir una protección pública que abarque a toda la población a través de prestaciones y servicios de calidad. Esa incapacidad entrañaría un incumplimiento del «Estado social» de su promesa de instaurar un sistema de Seguridad Social universalmente inclusiva y orientada a realizar un mayor grado de justicia social, entendida, en el ámbito jurídico, como extensión plena de los derechos sociales de la ciudadanía (Habermas pudo hablar, al respecto, de agotamiento de las «energías utópicas» de dicha forma de Estado).

Los Estados de la Unión Europea han tenido que acometer reformas similares a las que se plantean en España. La convergencia europea se esgrime desde los organismos oficiales en el sentido de que la integración en Europa va a significar para los ciudadanos españoles una mejora en la calidad de vida, una asimilación en el «status» respecto del bienestar. Por el momento, la Unión Europea está impulsando *políticas de oferta*; es decir, las políticas orientadas a facilitar el funcionamiento competitivo y flexible de los mercados, lo cual conduce a la contención del gasto público en material social y a la liberalización controlada de los mercados de trabajo.

Respeto a las tendencias generales de las reformas emprendidas para adaptar los modelos al nuevo contexto socioeconómico, cabe señalar comportamientos diferenciados en tres campos: el endurecimiento de las condiciones para recibir prestaciones, el diseño de políticas de empleo activas y el fortalecimiento de los programas de lucha contra la pobreza. En particular, los «Programas de Acción Social», presentados por la Comisión Europea, establecen un marco de reformas y acciones orientadas en diversos ámbitos: el empleo, la capacitación y la movili-

dad de la población, la adaptación a un mundo laboral en transformación y la articulación de una sociedad no excluyente. En el primer caso, el objetivo es aprovechar las oportunidades de crecimiento y la estabilidad macroeconómica para consolidar las reformas estructurales e incrementar de forma significativa el nivel de empleo en Europa, sosteniendo así la prosperidad de la Unión Europea y la viabilidad a largo plazo de su modelo social. En el segundo caso, se trata de establecer un equilibrio adecuado entre la flexibilidad de la fuerza laboral demandada por los empresarios y la seguridad de los trabajadores. Por último, en el tercer caso, las autoridades comunitarias intentan mantener en el futuro las características básicas del cada vez más «difuso» modelo social europeo. Aunque existen serias dudas sobre la existencia real de dicho modelo, que, en cualquier caso, no está definido con contornos mínimamente precisos. En dicho programa se plantea la necesidad de promover la inclusión social transformando, en general, las políticas pasivas en activas y desarrollando un planteamiento preventivo de la exclusión social. En realidad, la reforma de la Seguridad Social debe insertarse en la reforma de la política social global.

Pero no es posible prescindir de los elementos de la experiencia. Es de destacar que en el contexto europeo existe una amplia y heterogénea tipología de sistemas de Seguridad Social. Existen dos grandes modelos. El modelo mediterráneo y el septentrional, conformando, por decirlo sólo gráficamente, «dos Europas». Una Europa del Norte o la concepción Beveridgeana de una Seguridad Social «red de seguridad». En estos países, el Estado no interviene más que para asegurar un mínimo de subsistencia a sus ciudadanos. Las prestaciones son en tal caso no contributivas y atribuidas con la condición de prueba de recursos. Corresponde a cada persona constituir un complemento recurriendo a una pensión privada (Reino Unido; Dinamarca). En oposición a este «modelo septentrional», se encuentra en Europa un «modelo meridional» en el cual se sitúan países como Bélgica y Luxemburgo. En estos países se considera que el Estado tiene el deber de responder a las necesidades de las personas de edad por la puesta en práctica de un régimen de Estado. En consecuencia, la Seguridad Social asegura rentas de sustitución de un montante relativamente generoso. En esta situación se encuentran España e Italia (Charpentier, 1996). En la práctica, la evolución va hacia la instauración de modelos mixtos. Por tanto, más allá de su valor, ciertamente expresivo, esa clasificación no es perfecta, porque los modelos reales se han mezclado haciéndose más complejos.

Con todo, el gasto «per cápita» en protección social de la economía española, es inferior al gasto promedio de la UE². Los países miembros destinan diversos porcentajes del PIB a sus sistemas de protección social, lo cual determina los distintos niveles de las prestaciones y servicios. La media es del 28,6% del PIB.

² Véase BOSCA, J.E. y otros en «*Hacienda Pública*», 14, 142, (1997).

España está en el 23,6%, pero Dinamarca alcanza al 33,7% Finlandia al 34,8% y también Alemania, Francia y Austria sobrepasan el 30%³. Sin embargo, la equiparación con la media europea en nivel de compromiso social no ha inspirado, como resulta evidente, el proceso reformista actual.

En cuanto a la posición de las organizaciones internacionales, lo primero que conviene advertir es que las propuestas –expresadas en distintos documentos– de la OCDE, están presididas por las orientaciones de recorte de la protección pública y las tendencias privatizadoras, desplazando su cobertura y gestión a través del mercado. En la misma dirección se sitúan el modelo controvertido del Banco Mundial (Charpentier, 1996), el cual significativamente (y reténgase esto para comprender lo que se expondrá después) preconiza *la disociación entre la función de ahorro (técnica del seguro) y la función redistributiva (técnica asistencial)* y a subordinar –atendiendo a ese esquema– los mecanismos de financiación y de gestión (que deberían ser distintos para cada técnica). Los gobiernos nacionales se apartan de este modelo en el terreno de las declaraciones, pero acaban siguiendo (paso por paso, dentro de la lógica de la estrategia gradualista) algunas de sus recomendaciones en la práctica reformista.

Por su parte, la OIT actúa en cierto modo de «contra-fuegos», tratando de favorecer soluciones de tipo intermedio, esto es, trata de impulsar –sitúandose, por el momento, en las antípodas del Banco Mundial– reformas sociales de «adaptación» de los sistemas existentes, de corte esencialmente defensivo. De ahí su debilidad operativa.

II. La reforma de la Seguridad Social en España

II.1. Perspectiva de conjunto

Es de destacar que la imagen de la convergencia europea se está utilizando –entre otras muchas cosas– para connaturalizar una reforma que se sabe tiene una finalidad diferente, como es el ajuste a la baja del sistema público. En este sentido la política reformista oficial parece asumir una posición liberal intermedia, que parte del mantenimiento de un sistema de Seguridad Social, y, en particular, de las pensiones, pero introduciendo medidas concretas de recorte y de contención del gasto público en protección social. Existe aquí –y de modo explícito, y no sólo implícito– un tratamiento de «lo social» en términos de «carga», y de lo que se trata –argumentan los liberales doctrinarios– es de eliminar, en lo políti-

³ GOMIS, P.L.: *La Política Social y de Empleo en el Tratado de Amsterdam*, Madrid, CES, 1999, pág.80.

camente posible, la carga provisorio que pesa sobre el Estado. Este planteamiento del problema refleja la idea subyacente liberal de ver la protección social pública en términos de «carga». En esta misma línea de pensamiento, se postula la *creación de un mercado de pensiones competitivo*, sometido a criterios de equidad (en términos asegurativos), relación de costo-eficacia y rendimientos óptimos. Es como si se aplicara el mejor método de «análisis económico» del Derecho «social». En realidad, el sistema público no tiene que ser propiamente competitivo, sino eficaz; ni funciona, ni tiene que hacerlo, al modo de una compañía de seguros. Lo que tendrá que ser competitivo es el sistema *privado* de pensiones dentro de una lógica privada y contractual, es decir, propiamente «mercantil». Por ello se piensa que las personas, y la economía en general, tienden a beneficiarse más con un régimen facultativo y libre. Lo cual constituye un alegato en favor de la potenciación de los fondos de pensiones privados. Este modo de razonar adquiere una precisa significación en el campo de las ideas: bajo el dominio del pensamiento único (el supuesto final de las ideologías en un contexto de globalización económica y cultural) se encuentra una ideología subyacente que C.Marx y F.Engels supieron vislumbrar de manera fascinante, a saber: el sistema establecido «está obligado a dar a sus pensamientos forma de universalidad, a representarlos como los únicos razonables, los únicos universalmente válidos»⁴.

En rigor, la inmensa mayoría de los procesos de reforma que se han acometido en nuestro país han estado conducidos por un inequívoco «determinismo económico». Existen fuertes exigencias económicas para reformular los sistemas de Seguridad Social, afirmándose «a priori» su insostenibilidad en tiempos de transformaciones económicas intensas y de globalización de las economías, sin tomar en consideración los efectos positivos de las políticas sociales sobre la eficiencia económica. Bajo este modo de pensar, esencialmente funcional, de lo que se trata es de reducir el déficit público, como principio-guía que se hace valer frente a la misma persecución de los fines de protección propios del sistema público de protección social. Ese determinismo impregna –aunque dentro de su carácter a veces ambiguo (cuando no contradictorio en algún caso; fruto en gran parte de su origen compromisorio o transaccional)– el «Pacto de Toledo» (aprobado en el Pleno del Congreso del 6 de abril de 1995). En dicho pacto político, se recoge el compromiso de reformar y consolidar el sistema vigente. Se concluye que la finalidad del pacto es reformar y no cambiar el modelo protector, tan sólo se debería garantizar su mantenimiento y consolidación, introduciendo los ajustes pertinentes para hacerlo económicamente viable. De este modo, parecería que los pilares del sistema vigente de Seguridad Social quedarían inalterados, tratándose exclusivamente de una simple adaptación a las nuevas coyunturas. Desde esta perspectiva, se estaría ante una reforma cosmética de simple adaptación al cambio estructural.

⁴ MARX, C.y ENGELS, F.: *Ideología Alemana*, México, Grijalbo, 1970.

El planteamiento es un tanto ingenuo, ya que –como se infiere de un análisis mínimamente riguroso del mismo– no se trata de una simple reforma de «adaptación», sino de una reforma de dimensiones más amplias y estructurales.

No obstante, cabría interrogarse, críticamente, sobre si en el proceso de reformas progresivas, graduales, de «goteo» (por decirlo gráficamente), no se va perdiendo (por el observador y el analista) el hilo conductor real y efectivamente perseguido (y producido paulatinamente) de un efectivo cambio de modelo de Seguridad Social, finalmente vencido hacia el modelo normativo de Seguridad Social «asistencial» del mínimos de cobertura pública, privatizándose (después de una secuencia larga, de ciclo largo). Existe el riesgo de que seamos víctimas propiciatorias de la misma celeridad de las reformas parciales legislativas: lo parcial que está haciendo perder la idea de totalidad efectivamente existente. Es manifiesto ya el hecho de que el proceso de adaptación, austeridad y consolidación de la reforma evidencia un diseño estratégico cuidadosamente previsto y que encuentra una de sus principales piezas en su ritmo lento y gradual (con el efecto de una *dispersión de los recortes en el tiempo*) y en gran medida consensuado en cuanto a las condiciones de contención del conflicto potencial. Estas políticas de reformas restrictivas acaban por resultar aceptables a los ciudadanos al producirse en pequeñas dosis, de forma diversificada y sin presentarse nunca como una reforma abiertamente radical. Esta táctica inclusiva y de contención política y social ha impedido, por el momento, que se genere un conflicto abierto y polarizado por los limitados apoyos que en ciertos grupos electorado (cada vez más debilitados, en su poder de influencia y en sus convicciones ante el declive de las ideas solidaristas y colectivistas) tendrían las actuales políticas «racionalizadoras» de la austeridad a gran escala.

Es decir, estamos en una nueva «invención de lo social». En realidad, se camina hacia un modelo menos expansivo de Seguridad Social (y, por consiguiente, hacia un cambio de modelo normativo de Seguridad Social, nítidamente diferenciado del actualmente existente, cuya provisionalidad está medida y datada desde la definitiva, y gradualista, implantación del nuevo modelo asistencialista), ya que, por el momento, la Constitución impide formalmente la implantación de un modelo residualista en sentido «fuerte» (es decir, limitado a la lucha contra las situaciones de pobreza extrema, prescindiendo de una cobertura razonable de las situaciones de exclusión y desventaja social). La instauración de una Seguridad Social de «pobres» o mera asistencia pública parece que no se corresponde con el principio constitucional de suficiencia que, como concepto jurídico indeterminado, mide el nivel de desmercantilización adecuado en cada fase histórica.

Desde finales del siglo veinte se ha cuestionado el modelo de Seguridad Social y su carácter expansivo. En materia de pensiones, al determinismo económico (transformaciones de los sistemas productivos en la tercera revolución industrial, globalización de la economía y su influencia en los modelos de com-

petencia económica, crisis del empleo en los nuevos mercados de trabajo), se añade un determinismo demográfico (vinculado al hecho del progresivo envejecimiento general de la población y no un simple reflejo de un cierto darwinismo social; con un incremento de la esperanza de vida y el consiguiente aumento del gasto en protección social)⁵, lo que permite establecer un criterio de «necesari- dad» respecto a la adopción de medidas restrictivas, la privatización de ámbitos funcionales de la Seguridad Social o la introducción de medidas más insolidarias en el sistema público. Es la «teoría del derrumbe», que de origen en la doctrina económica, sería entonces «fácilmente» proyectable al campo del sistema de Seguridad Social. Cabría interrogarse, con todo, sobre el espacio real que queda a las decisiones políticas; y en particular a las opciones de política del Derecho, porque ni siquiera esos factores dejan de estar penetrados por las direcciones de política jurídica (la construcción política del mercado global –no naturalización de la economía–; la imputación interesada de problemas al campo de la redefinición de los modelos de Seguridad Social, etcétera). Nótese que la lógica de la democracia contemporánea es la lógica del intento de dominio («domesticación») del mercado para hacerlo compatible con las exigencias de libertad e igualdad (es decir, de bienestar) de los individuos.

Sobre estas *variables* (importantes sin duda, pero no únicas) ha girado la dirección reformista. Aunque es cierto también que se han hecho valer otros factores determinantes, como las transformaciones del modelo de empleo dominante, los cambios que se vienen produciendo en la estructura familiar y, especialmente, la existencia de un nivel de desempleo elevado y permanente. Estos factores han fundamentado la introducción de reformas intensas en las instituciones y programas de reforma social. En este contexto el Estado social se transforma paulatinamente en «Estado de competencia económica» y tiene como principio axial la búsqueda de la eficiencia y competitividad. Sin embargo, no existe una demostración técnica de la supuesta incompatibilidad «objetiva» entre un sistema desarrollado de Seguridad Social y el binomio formado por la «tercera revolución industrial» y el fenómeno de la globalización, en la idea de que existe una contradicción «insalvable» entre las exigencias de competitividad de las empresas y el mantenimiento de un Estado social dotado de un modelo de Seguridad Social expansiva o institucional (propia del Estado del Bienestar implantado a partir de la segunda post- guerra mundial). Es más, la implantación histórica y el mismo mantenimiento de los sistemas de Seguridad Social obedece *principalmente* más a razones políticas

⁵ El envejecimiento tiene un doble efecto: aumenta el gasto en sanidad y atención social e incrementa el gasto en pensiones. El envejecimiento de la población está vinculado con el aumento de la esperanza de vida y con la reducción de la tasa de natalidad; constituye un hecho inequívoco que plantea la cuestión de asumir la responsabilidad de las personas dependientes y el deterioro de la relación demográfica entre trabajadores y jubilados. Véase *Coloquio tripartito sobre el futuro de la seguridad social en los países industrializados*, Ginebra, 28-31 octubre 1991, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1992.

que económicas (aunque estas últimas hayan sido también un factor determinante). Por lo demás, la globalización no parece que vaya a hacer desaparecer a los Estados, ya que más bien lo que se produce es la emergencia actual de dos modelos de Estado que se apartan ostensiblemente del tradicional «Estado-nación»: el «Estado de vigilancia transnacional» (que amenazan con transformarse en Estados fortaleza en los que se realzan la seguridad y el poder militar, y se devalúa la libertad y la democracia) y los «Estados cosmopolitas» (basados en la expansión de la democracia y en el reconocimiento «de los otros», dentro y fuera de las fronteras nacionales; lo que conduce a afirmar el pluralismo multicultural y nacional) (Ulrich Beck; David Held). Cuestión distinta es la del declive –derivado más complejamente de una multiplicidad de factores– del modelo keynesiano, el cual estaba inicialmente pensado para actuar en un contexto de economías menos abiertas, incidiendo en dicho modelo negativamente el crecimiento del proceso de globalización de la economía mundial.

Se ha optado por una reforma de carácter racionalizador, basada unidireccionalmente en la *consecución del equilibrio financiero*. El cual, teniendo la condición de medio, es sin embargo elevado a fin. Esta opción se materializa en la separación de las fuentes de financiación: se separa el nivel contributivo (financiado con cargo a cotizaciones) y el nivel no contributivo (financiado a través de Presupuestos Generales del Estado). En materia de fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social, la reforma es meramente racionalizadora interna, sin pretender introducir nuevos cauces de financiación de los sistemas públicos. La separación de las fuentes de financiación es una de las líneas maestras que conducen la política de reforma social. Se tiende a hacer una *diferenciación más neta entre la lógica del seguro y la lógica de la solidaridad*: disociación de lo contributivo y lo no contributivo *dentro* del sistema de protección social (nótese la confluencia de esta orientación reformista con las recomendaciones «segregacionistas» del Banco Mundial). Lo cual produce una cierta *dilución* de la noción clásica de Seguridad Social (fragmentación dentro del sistema de Seguridad Social entre solidaridad y seguro). La separación de fuentes de financiación implica una separación de lógicas de protección. Luego dicha separación tiene no sólo una dimensión técnica (opción técnico-organizativa para «consolidar» el sistema público), sino también político-organizativa y prestacional (opción política de fondo, de política social), más allá de un pura o exquisita lógica de financiación a secas.

Se produce un desplazamiento importante: justamente en la dirección que va de la solidaridad a la reciprocidad. Se opera una suerte de recuperación del modelo asegurativo clásico en el nivel contributivo que es refractario a la solidaridad y a la redistribución interna. El regreso al seguro social tradicional comportan la plena asunción de su lógica interna, es decir, la protección de acuerdo con los criterios actuariales de riesgo y fortuna, favoreciendo selectivamente a ciertas comunidades de riesgo acomodadas, frente a las menos favorecidas (socialmente desfavorecidas en la estructura social desde el ámbito del mercado de trabajo). De

este modo, los más beneficiados gozan del llamado «efecto Mateo», que formula la parábola bíblica según la cual a aquél que tenga le será dado y tendrá en abundancia⁶. La reforma social de los noventa se caracteriza por la recuperación-relanzamiento, como elemento principal e importante, del modelo de protección social y por la recuperación, en coherencia, del principio de correspondencia entre contribuciones realizadas y prestaciones esperadas o satisfechas. Se produce una manifiesta separación entre previsión y asistencia, operándose una fractura de la configuración unitaria de la Seguridad Social, como conjunto o síntesis verdaderamente integrado de medidas de previsión y asistencia social y servicios sociales. Hay mucho más en el signo ostensible del cambio radical en curso. Esa teoría unitaria de la Seguridad Social ha pasado a formar parte de la historiografía jurídica. Es ahí donde se aprecia el proceso de *des-construcción* sistemática de una idea-valor⁷ y de un modelo normativo de Seguridad Social (el modelo expansivo o institucional⁸), que produce la ruptura de los principios de solidaridad interna (propia de la «socialización» de la técnica del seguro) entre los grupos protegidos, y al propio tiempo un incumplimiento sistemático, de más amplio alcance, de la solidaridad intergeneracional que ha estado en la base de nuestro modelo contemporáneo de Seguridad Social. Todo lo cual produce una desorganización de los vínculos de solidaridad entre individuos y grupos de pertenencia y a la consumación de una fragmentación en el ámbito de la ciudadanía social que reproduce, y conforma, la fragmentación en los mercados de trabajo y la posición desigualmente detentada en la estructural social global. Significativamente, el resultado de todo este proceso es la consolidación de un proceso de estratificación social que, entre otros factores de conformación, atiende a la distinta relación de los grupos con los recursos del bienestar organizados por el poder público (prestaciones económicas y servicios) y a la creciente heterogeneidad de los intereses, valores e identidades respecto del sentido y alcance de la protección social pública. En los hechos, nada más exacto. Todo ello hace más difícil —cuando no ilusoria— la identificación de un interés de previsión social compartido colectivamente y su misma representación organizativa, política o institucional.

⁶ Véase DELEECK, H.: «L'effet Mathieu: De la répartition inégale des biens et services collectifs», en *Recherches sociologiques*, 9, 3 (1978).

⁷ Solidaridad social, que es, en lo esencial, la justicia en términos de necesidad, transformando la protección de la situación de necesidad en un derecho social. En la práctica la solidaridad social es reflejo de una decisión específica sobre la asignación de los recursos conforme a necesidades.

⁸ No cabe duda que el Estado social elevó la posibilidad de realizar los valores de la igualdad y solidaridad en términos reales de distribución de riesgos. Sin embargo, es necesario precisar que han sido pocos los Estados que los que han rebasado significativamente los niveles de política social necesarios para un funcionamiento económico óptimo y la legitimidad política básica para alcanzar un nivel de distribución que responde de forma equilibrada tanto a las necesidades de los menos afortunados en situación de desventaja social como al miedo de los más favorecidos. Véase, en una perspectiva histórica, BALDWIN, P.: *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*, Madrid, MTSS, 1992, *passim*.

Si se reflexiona atentamente este esquema de pensamiento parte de una cierta confusión de base en los términos de comparación, puesto que no tiene por qué existir contradicción entre seguro y solidaridad. Es difícil que esa confusión técnica haya pasado desapercibida para los artífices de la reforma; parece más bien deliberada en un esquema de «presentación pública» que facilita la reforma radical. En tal sentido hay que tener en cuenta que *el seguro es una técnica, mientras que la solidaridad es un valor*. Esto significativa que no son elementos en modo alguno antitéticos, ya que el seguro puede ser igualmente un mecanismo de generación de la solidaridad. El riesgo es la marcha atrás, consistente en reducir al Estado social a un sistema de asistencia a los pobres y a la generación de solidaridades de grupo de los asegurados a través de técnicas previsionales. En definitiva, la técnica de aseguramiento social se sitúa en el terreno de los *medios* y la solidaridad en el campo típico de los *valores*. De lo que se trata en la Seguridad Social en sentido estricto es de someter a la técnica del seguro al valor constitucional de la solidaridad. El criterio de la solidaridad nos permite reconocer la pertenencia del seguro al sistema de Seguridad Social, integrador de las técnicas contributivas y asistenciales.

En la rama de pensiones la política de racionalización se traduce en medidas de ajuste y contención del gasto público

- (a) La potenciación del principio contributivo tiene un efecto reductor y expulsivo de la protección dispensada por el sistema público.
- (b) El mantenimiento de las fuentes de financiación del sistema y su separación, reconduce fácilmente el problema de la financiación hacia las políticas de contención del gasto. Es decir, el endurecimiento de las condiciones de acceso a la protección y a la reducción de las prestaciones dispensadas. La lógica del equilibrio interno, sin el reclamo de una revisión de las políticas fiscales que incrementen los recursos económicos, es en sí misma una elección político-legislativa que *limita el campo de maniobra de las políticas reformistas* que han aceptado tales premisas en el régimen de financiación.
- (c) Las medidas restrictivas en el nivel profesional exigirán (lo está ya) de suyo un reforzamiento de los niveles asistenciales y complementarios, internos y externos al sistema de Seguridad Social.

Efectivamente, las técnicas asistenciales adquieren ahora un papel más importante. A la tendencia universalizante se hace acompañar una disminución de la calidad de la protección social. Esta orientación de las políticas de Seguridad Social conduce a la lenta implantación de un *modelo residual* de Seguridad Social, cuya finalidad sería otorgar prestaciones mínimas de carácter asistencial o no contributivo, sujetas a prueba de necesidad. *El valor de la solidaridad queda devaluado al quedar enmarcado en el nivel asistencial de mínimos de cobertura, vale decir en régimen de prestaciones que proporcionan un índice mínimo de desmercantilización de los modos de satisfacción de las necesidades sociales*. Por su parte, el nivel

profesional, sometido al principio de contributividad estricta (proporcionalidad), quedaría al margen de los esquemas solidarios, con cada vez más reducidas tasas de sustitución y una dirección cada vez más nítida hacia la paulatina privatización de sus ámbitos funcionales. El final del proceso será previsiblemente la asistencialización del sistema público global en su conjunto y la gradual expulsión del ámbito contributivo de la Seguridad Social actual, lo que sin duda comporta una modificación estructural del mismo. Las recientes reformas «graduales» («graduales» sólo en su ejecución, porque no en su diseño ya plenamente planificado) tratan de facilitar ese tránsito hacia la asistencialización universalista y la privatización del nivel contributivo.

- (d) Se produce una transición hacia un modelo de Seguridad Social más asistencialista, con una amplia liberación de espacios hacia la iniciativa privada en el campo de la protección social. Se incrementa, pues, el papel del mercado de la previsión en el cuadro de una innegable estrategia privatizadora de ámbitos funcionales antes proporcionados por el sistema público.

Después de un proceso de transición caracterizado por la *mezcla* de las técnicas protectoras (combinación, interna al esquema de prestaciones, entre técnicas contributivas y técnicas asistenciales y no contributivas), ahora –caminando firmemente en aquella dirección– se procede a realizar una separación de lógicas de protección y de financiación correspondiente. De manera que, tras la reforma legislativa de los noventa (cuyo pilar normativo fundamental fue la Ley 24/1997) se tendería a depurar el nivel contributivo con una mayor presencia de la lógica propiamente asegurativa y una «externalización» (expulsión) de la lógica de la solidaridad, siendo ésta última remitida exclusivamente al considerado nivel asistencial o no contributivo (Incluso se concede una lógica separada a los complementos de mínimos, configurados como no contributivos atendiendo únicamente a su modo o régimen de financiación, cuando lo esencial para verificar su innegable carácter asistencial es el elemento funcional de tutela prioritaria de la situación de necesidad).

El retroceso de los sistemas públicos está incrementando el espacio de la previsión privada (la protección social complementaria desarrollada en términos privatizadores). El modelo se inclina cada vez más hacia un *modelo centrado sobre la máxima valorización del mercado y de la libertad de iniciativa económica*. Ese esquema «mercantil» se proyecta respecto al sistema de pensiones, respecto del cual se produce una serie de intervenciones legislativas promocionales.

El art. 41 del texto constitucional contiene en su último inciso una garantía constitucional (un tanto «débil» por su formal ubicación sistemática; no tan débil si se extraen las obligadas consecuencias hermenéuticas pertinentes de su relación sistemática y teleológica con el art. 10.2 CE) de libertad de complementación voluntaria de las prestaciones dispensadas por el sistema público de Seguridad Social. Nuestro legislador ha optado por una lectura privatista del texto consti-

tucional potenciando con carácter preferente la implantación de regímenes complementos externos al sistema institucional de Seguridad Social, especialmente a través de los Planes y Fondos de Pensiones privados.

La reforma, desde incluso antes del Pacto de Toledo, apunta a un relanzamiento de la previsión complementaria (a partir de la reforma de las pensiones de 1985 y la LPFP de 1987, y la más recientes Leyes de reforma social). En tal sentido las innovaciones reformistas corresponden a un preciso juicio de valor sobre el papel que debe asumir la Seguridad Social en un Estado social y el que ha de corresponder al mercado en materia de protección social, reformulando el sistema mediante un nuevo equilibrio entre los momentos de reciprocidad (propia de la mecánica del seguro) y solidaridad (propia de las políticas redistributivas de Seguridad Social y de las reformas sociales orientadas hacia la realización del principio de igualdad). En esta dirección se produce una serie de intervenciones legislativas de carácter promocional (política de fomento). Se ha criticado la negación de autonomía a la previsión complementaria y su asimilación a la previsión privada, pero el desarrollo de las previsiones constitucionales en un sentido marcadamente privatista (la institución de los planes y fondos de pensiones) obliga al jurista a la redefinición de las categorías: puesto que la línea de tendencia es el desplazamiento de la Seguridad Social complementaria estricta hacia los mecanismos de previsión privada estricta. Por otra parte, el apogeo de la previsión privada enlaza inexorablemente con el hecho de que las reformas avanzan gradualmente en su orientación hacia la construcción de un modelo de inclinación (o inspiración) «Beveridgiana», manteniendo tal dirección inmutada ahora con las intervenciones reformadoras recientes.

El modelo de previsión complementaria privada tiene, por el momento, uno de sus elementos de cierre en el Real Decreto 1589/1999, de 15 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, y el Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre, sobre instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas y su obligada formalización a través de planes de pensiones o de contratos de seguro (cfr.art. 1). Ésta ordenación reglamentaria actúa, ciertamente, la transición hacia las fórmulas más modernas de protección social complementaria; alejadas del sistema público y dotadas también de fondos *externos* a las empresas que las promuevan (sea por la vía de los planes de pensiones, sea por el cauce más indiferenciado de los seguros colectivos de vida). Esta dirección de política legislativa se inscribe dentro de las líneas seguidas por la Unión Europea⁹.

⁹ Véanse las conclusiones del Libro Verde respecto a *Los sistemas complementarios de pensiones en el mercado único*, presentado por la Comisión el 10 de junio de 1997, potenciación que se ha apoyado por la *Directiva del Consejo núm.49, de 29 de junio de 1998 (Doce 25 julio)*, relativa a la protección de los derechos de pensión complementaria de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que se desplazan dentro de la Comunidad.

El modelo *legal* de protección social complementaria ha optado por la preferencia estructural del mecanismo institucional de los Planes y Fondos de Pensiones privados. Podía haberse optado por otros modelos menos privatistas, pero una vez que se ha realizado esta elección política organizativa cabe entrar en la reflexión sobre su organización jurídica y dinámica de funcionamiento en el sentido más conveniente para el cumplimiento de los fines de previsión social que realizan.

Unos de los problemas que desde la política social plantea es la dudosa o discutible legitimidad democrática respecto al modelo de financiación con *subvención fiscal pública*; y asimismo el hecho de que la importante función asumida por los regímenes complementarios exige el establecimiento de una regulación legal que les confiera seguridad y transparencia jurídica de la previsión privada, complementaria o suplementaria. La *función social* del mercado de la previsión y las exigencias de garantía de solvencia de los fondos constituidos exigen un penetrante intervencionismo público que va más allá del «control» para adquirir la función de «supervisión». También es de subrayar la política de formento de la extensión subjetiva (hoy todavía muy limitada, piénsese en los trabajadores de las Pymes y en el segmento –o comunidad de riesgo– de los trabajadores con empleo precario) de los Planes de Pensiones y su carácter.

En una perspectiva jurídico-crítica de conjunto, cabe señalar que el proceso de reforma llevada a cabo en las dos últimas décadas tiende a instaurar, de manera cada vez más marcada, una sociedad dual, fragmentada con base a una división social del trabajo que se impulsa y consolida desde los sistemas públicos de protección social. Es una proyección de las políticas sociales residuales de desmercantilización mínima, que –en una lógica corporativa– contribuye a reafirmar una división social del bienestar entre sectores de población de rentas medias (protegida con prestaciones de calidad adicionalmente en mercados privados) y de rentas bajas (protegidas mediante prestaciones mínimas). Esta estructura tiende a reproducir las diferencias de estatus en lugar de compensarlas o contrarrestarlas. La orientación parece situarse en un punto intermedio o mixto entre el modelo institucional-corporativo y el modelo residual-liberal, apartándose progresivamente del modelo institucional redistributivo. El sistema de protección social tiende hacia una creciente universalización y asistencialización y una privatización selectiva (progresiva *remercantilización* de la protección de la vejez). De este modo se tiende a formar un sistema de Derecho social protector de los fuertes y, acaso, una protección mínima, o desprotección de los más débiles. En este sentido estas reformas estructurales hacen que el sistema de Seguridad Social sea menos social (en el sentido de menos redistributivo y de muy limitada intensidad en la cobertura) y menos seguro en la percepción de sus destinatarios, porque se duda, razonablemente, de su capacidad a largo plazo (en vista de las reformas parciales acometidas) para mantener un nivel suficiente de prestaciones y servicios (piénsese en la nítida percepción actual del riesgo de padecer pobreza en la vejez). Estas reformas racionalizadoras son como una metáfora del signo de los tiempos y del cambio de orientación política y de sistema de valores en la sociedad contemporánea.

II.2. Alguna reflexión sobre la técnica de legislar en el proceso reformista

La enorme complejidad de la regulación jurídica del capitalismo contemporáneo ha contribuido a gestar el fenómeno que lúcidamente se ha dado en llamar de «legislación motorizada» en los diversos sectores del sistema jurídico. Este fenómeno determina que el Derecho sea más cambiante e impreciso, a la vez que se «mecaniza» y «tecnifica»¹⁰. En los actuales proceso de reforma de la Seguridad Social ya *no se adopta inmediatamente como referencia directa el desarrollo del mandato constitucional contenido en el art. 41 CE*, sino una serie encadenada de acuerdos a dos o tres bandas que se han originado desde el Pacto de Toledo. En pocas ocasiones el art. 41 CE ha sido un referente en el proceso reformista, confirmando en los hechos que los poderes públicos ostentan una amplia libertad respecto a la configuración del sistema de Seguridad Social. Hay que tener en cuenta el punto de partida histórico-jurídico del proceso reformista iniciado con el Pacto de Toledo de 1995. Es la perspectiva de un modelo de Seguridad Social actual ya incompleto (si se mira desde el prisma del paradigma constitucionalista garantista propio de la forma de Estado social maduro) en su origen y durante el estadio de desarrollo inmedito después de la promulgación de la Constitución, cuyo art. 41 CE (en relación obligada con el mandato constitucional ex art. 10.2 CE, que contiene la conocida cláusula interpretativa remisoría o de reenvío a la interpretación de los derechos fundamentales que la Constitución reconoce con arreglo a las normas internacionales reguladoras de la misma materia) quedaría en gran medida *inactuado* en la práctica legislativa infraconstitucional¹¹.

Estos sistemas de acuerdos son los que han *reformulado* los principios constitutivos del sistema de Seguridad Social. En dicha dirección de legislación en cascada y de urgencia se sitúa la Ley de 1997 y las sucesivas Leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden social, que contienen nuevas reformas sustanciales, en proceso de reformas permanente de la Seguridad Social. La dispersión legislativa y el sometimiento constante a la presión negociadora de las organizaciones de inte-

¹⁰ Véase SCHMITT, C.: «Die Lage der europäischen Rechtsissenschaft (1943-1944)», en *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954*, Beerlin, Duncker & Humblot, 1985, págs.404 y sigs.,y 420.

¹¹ En contraposición a planteamientos excesivamente formalistas e incorrectos técnicamente al no ubicar *sistemáticamente* el art. 41 CE, como impone deducir la cláusula hermenéutica del art. 10.2 CE, sería suficiente señalar que este precepto remite, sin lugar a dudas, a la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961 (Tratado ratificado por Instrumento de 29 de abril de 1980) y a otros instrumentos internacionales reguladores de derechos sociales fundamentales. Precisamente, el art. 12 de dicha Carta (que ha de presidir imperativamente toda la configuración del sentido y alcance de la fórmula constitucional ex art. 41 CE de reconocimiento formalmente «debilitado»), consagra un *derecho a la Seguridad Social*, indicando que para garantizar su ejercicio efectivo, las Partes Contratantes se comprometen, entre otras obligaciones, a «1. A establecer o mantener un régimen de Seguridad Social. 2. A mantener el régimen de Seguridad Social en un *nivel satisfactorio, equivalente por lo menos, al exigido para la ratificación del Convenio Internacional del trabajo (núm.102)* sobre normas mínimas de Seguridad Social. 3. A esforzarse por *elevuar progresivamente* el nivel del régimen de Seguridad Social...».

reses genera un situación de inseguridad jurídica. Con todo, se está implantando progresivamente un modelo normativo emergente, diverso al actual.

En este sentido, la técnica de legislar en materia de Seguridad Social (y en general del Derecho social) es un exponente o reflejo del mismo carácter contradictorio y de la complejidad de la materialización de las políticas del Derecho social. El recurso frecuente a la legislación de emergencia y a las llamadas «leyes de acompañamiento» pone de relieve no sólo la crisis de las leyes generales para regular de modo pleno y permanente las relaciones sociales, sino la propia coherencia de las políticas legislativas (Desdentado, 1996). Elemento distorsionante en la técnica legislativa es el reclamo constante de la «ley-medida» encaminada a resolver problemas concretos y desde una óptica de necesidad, urgencia y coyunturabilidad, lo cual dificulta su conocimiento, porque se adopta en atención a una situación singular percibida como «anormal» y, por tanto, superable pero que no pretende una vigencia perdurable (Carl Schmitt¹²; E. Forsthoff¹³). De esta manera las decisiones de política legislativa en materia social se instalan en la provisionalidad «calculada».

En esta línea de pensamiento, se ha reflexionado sobre la reducción de la generalidad y abstracción de las leyes. Es manifiesto que la época actual se caracteriza por un creciente proceso de «pulverización» del Derecho legislativo, causado principalmente por la multiplicación de leyes de carácter sectorial y temporal, con la proliferación de esas «leyes-medida» en respuesta a exigencias de regulación *ad hoc* y destinadas a perder rápidamente su sentido y a ser sustituidas cuando surjan nuevas necesidades. He aquí el declive estructural del clásico principio de abstracción¹⁴, pero también el dato de la experiencia de un creciente proceso de «des-generalización» de las leyes.

El problema no deriva sólo de la complejidad social y la dificultad de articular políticas legislativas de carácter general, sino también del carácter «negocial» (o «contractual») de los contenidos de la legislación de reforma social. Un factor relevante es sin duda la intensificación de los procesos de negociación o «contractualización» política previa de los contenidos de la ley¹⁵, de manera que se elaboran las leyes a través de un proceso de negociación política con organizaciones de intereses, como los grupos de presión (internos y externos al pacto), sindicatos y partidos. Ello determina la ocasionalidad, la contingencia transaccional, de las leyes

¹² SCHMITT, C.: *Legalidad y legitimidad*, Madrid, Aguilar, 1971, págs.106 y sigs.

¹³ FORSTHOFF, E.: «Über Maßnahmegesetze», en *Forschungen und Berichte aus dem Öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek*, Munich, 1955, págs.221 a 236, reproducido en la selección de trabajos del autor *Rechtsstaat im Wandel*, Stuttgart, 1964, págs.78 a 98.

¹⁴ ZAGREBELSKY, G.: *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1995, pág.37.

¹⁵ Un fenómeno que realzara por primera vez, y de modo ciertamente lúcido, NEUMANN, F.: «Mutamenti della funzione della legge nella società borghese», en NEUMANN, F.: *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Il Mulino, Bologna, 1973, págs.245 a 296; y retomada implícitamente por ZAGREBELSKY, G.: *El derecho dúctil*, cit., págs.36 a 39.

negociadas, las cuales están sometidas constantemente a la variable relación de fuerzas existentes en cada momento. Precisamente, desde el Pacto de Toledo la reforma de la Seguridad Social se ha caracterizado, en términos generales, por su carácter negociado. De ahí que pueda afirmarse el *carácter esencialmente compromisorio de los productos legislativos como un rasgo de las leyes de reforma social*. Entonces es preocupante que siempre la legislación negociada mantenga la necesidad de equilibrio entre todos los intereses «en presencia» en el momento de la negociación. Preocupa igualmente que las reformas restrictivas se contemplen siempre para los futuros pensionistas, y significativamente en menor medida no para los actuales, con lo que podría plantearse la crisis del principio de solidaridad intergeneracional.

Es de destacar la paradoja de la legitimación a través del procedimiento concertado, porque el que una reforma social sea pactada no le dota «per se» de los atributivos de una idoneidad de valor ético inmanente. No justifica la racionalidad de los criterios de fondo, ni inmuniza —como resulta obvio— contra posibles errores de cálculo de los agentes negociadores. Las leyes de reforman se limitan a expresar unos criterios de orden prefigurados por los sujetos negociadores, siendo el Parlamento sustituido realmente en su función por cambiantes y externas coaliciones políticas y sociales. No es de extrañar que en esta coyuntura *la unidad del ordenamiento de la Seguridad Social aparezca en sí como difícil problema*. Ante la inorganización de la legislación infraconstitucional y la necesidad de introducir racionalidad jurídica en el proceso de elaboración de las leyes en materia social, se puede y debe reclamar la función unificadora de la Constitución y del sistema de valores que consagra (señaladamente, arts. 1.1, 9.2, 10, núms.1 y 2, 41, 43 y 50 de la CE). Con ello se podría intentar reconstruir y refundar un sistema de Seguridad Social edificado con arreglo al conjunto de principios y valores garantizados en el texto constitucional coherentes con la consagración de un Estado social de Derecho (art. 1.1 CE). Es allí donde pueden localizarse los principios-guía para construir un modelo de Seguridad Social adaptable a los cambios estructurales que se están produciendo, evitando la fácil huida del texto constitucional por la vía de políticas legislativas incondicionadas e incluso de políticas legislativas negociadas con organizaciones profesionales y grupos de intereses, que han de estar también constitucionalmente condicionadas. Es necesario partir de la identificación de los fines que debe ser perseguidos por las reformas del Derecho de la Seguridad Social. La política jurídica está en condiciones de recuperar el objetivo de la humanización de la Seguridad Social, situando al hombre en el centro del cualquier tipo de reflexión¹⁶. El hombre debe ser sustraído al libre juego de las fuerzas del mercado respecto a las situaciones de necesidad que amenazan su existencia humana. Es lo que está en la base —y sirve de elemento inspirador— del principio constitucional de protección social (v.gr., arts. 9.2, 41 y 50 de la CE).

¹⁶ SINZHEIMER, H.: *El hombre en el Derecho del Trabajo* (1930), en *Crisis económica y Derecho del Trabajo*, Madrid, MTSS, 1984, pág.81. En la misma obra también el ensayo «El problema del hombre en el Derecho» (1933), págs.103 y sigs.

III. El acuerdo para la «mejora» y el desarrollo del sistema de Protección Social de 2001

III.1. Análisis general

Cabría interrogarse sobre la aportación en este contexto del Acuerdo de Pensiones de 2001. Es harto significativo que la «Presentación» del Acuerdo haga referencia al Pacto de Toledo, suscrito en abril de 1995, «como fuente de Acuerdos sociales». Es de realzar, como se comprobará de inmediato, la máxima línea de continuidad en el proceso reformista y su premisa gradualista en cuanto a la configuración y la realización de las reformas en curso. El contenido del Pacto de Toledo –se dice en el Acuerdo de Pensiones– «no es estático ni inamovible, sino que, debido a la amplitud de sus Recomendaciones, es perfectamente adaptable a los importantes cambios que experimenta actualmente la sociedad en la que vivimos». Tanto más si lo que se pretende es una reforma gradual hacia un modelo de Seguridad Social mínima; finalidad oculta detrás de la funcionalidad explicitada de adaptación sin más al entorno cambiante. Se está realizando una *reforma radical* del sistema de Seguridad Social en España, pero llevándose a cabo a través de reformas graduales: la visión es de una Seguridad Social de mínimos (propia de la forma de Estado del Bienestar minimalista), concebida como política «de orden» y de «estabilidad» social, en el convencimiento muy extendido de que bajo condiciones democráticas no son tolerables (al menos durante mucho tiempo) por la población situaciones generalizadas de pobreza y desigualdad: si no existen políticas públicas de protección mínima la «cuestión social» devendría nuevamente, al tiempo, en directa «cuestión política». Para poder subsistir los sistemas democráticos han de garantizar resultados legítimos y eficaces, porque sólo así generan acatamiento, y, por tanto, estabilidad, dentro de los parámetros del actual tipo de estructura social. Lo cual exige un cierto nivel de «interferencia política» redistributiva.

La reforma *no se mueve en una lógica de «consolidación» del sistema actual de Seguridad Social* en el paradigma garantista (paradigma garantista que se cimienta en la consagración de los derechos sociales fundamentales de prestación de finalidad desmercantilizadora), sino hacia la instauración de un modelo sensiblemente diferente. No es otra la dirección de las reformas, lo contrario sería entorpecer la comprensión y explicación de la *lógica del conjunto de las reformas operadas y de las previstas para el futuro próximo*. En realidad, es la lógica de la contención del gasto la que prevalece; aunque las medidas *no se presentan* como recorte del gasto directamente, sino como «*racionalización*», «*mejora*», y «*consolidación*», es lo cierto que se está ante un verdadero proceso de transición muy marcada entre modelos diferentes de protección social pública que determina un progresivo deterioro de la capacidad de producir bienestar por parte del Estado social, el cual transfiere aquellas funciones de provisión y gestión más rentables

al sector privado (pensiones, sanidad y educación), redefiniendo hacia la baja el ámbito público de los «intercambios obstruidos» (que incluiría, como derechos sociales, las prestaciones y servicios básicos de bienestar social) para su penetración por los mecanismos autorreguladores del mercado (mercantilización). Este fenómeno se hace acompañar de una relativa disminución del valor de la solidaridad y de una reducción en la percepción subjetiva de la «seguridad existencial» como consecuencia de la emergencia de una serie de valores «postmaterialistas»¹⁷, que, sin embargo, no han desplazado a los valores «materialistas» (o «utilitaristas») tradicionales, porque las demandas simples de seguridad con ser cada vez más importantes no son capaces de satisfacer las exigencias de bienestar material impuestas por una sociedad de la escasez efectivamente existente en el mundo contemporáneo. Por lo pronto, se ha mostrado la falsedad, o al menos, el *carácter interesado* de esa presentación y de la misma polémica sobre la viabilidad económica del sistema de pensiones, en permanente situación de superávit en el nivel contributivo, y no precisamente por las reformas que han venido poniéndose en práctica. Las reformas se están realizando atendiendo a las políticas de contención del gasto público «a cortos plazos» medidos por fases temporales de ciclo breve. La contención no es sólo del gasto es también contención de toda respuesta social a las políticas restrictivas de la reforma social en curso. Es un lento caminar hacia mediados del siglo veintiuno, donde se espera que el sistema esté suficientemente «recortado» como para afrontar los más de trece millones de pensionistas con una penetración de la Seguridad Social en un 11'5 del PIB, en términos aproximados. La *aparente levedad y moderación* de las políticas de reforma actual no pueden ocultar ese resultado final, pero tampoco los resultados «provisionales» ya apreciables de una pérdida gradual y constante de la calidad de la protección dispensada por el sistema público.

Un elemento para la reflexión es la funcionalidad o instrumentalidad del consenso social, de la técnica de la concertación social que ha presidido todo el proceso de revisión del actual modelo de Seguridad Social (aunque en este Acuerdo sociopolítico es significativo el desacuerdo entre las organizaciones sindicales, hasta el punto de que UGT no ha firmado el último de 2001); y que del lado de las organizaciones sindicales se ha afrontado desde posiciones esencialmente defensivas. En este sentido se destaca en el acuerdo la función de integración social y de legitimación sociopolítica de las reformas: «La experiencia ha demostrado en multitud de ocasiones que la participación activa de los interlocutores sociales, en cuantas reformas se considere oportuno introducir en materia de protección social, *contribuye decisivamente a la aceptación general de las mismas.*» Hasta tal punto es así, que parece como si su fundamento residiera más en la naturaleza del procedimiento (legitimación a través del procedimiento), que

¹⁷ Véase INGLEHART, R.: *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid, CIS, 1991, pág.523.

en la justicia o razón social de equilibrio de lo acordado en cuestión. De manera que la futura legislación que actúa los compromisos asumidos por el Gobierno será, pues, una *legislación negociada*. Es decir, una manifestación cualificada de la concertación social en el ámbito jurídico-político.

En esa dirección se enmarca el Acuerdo de Pensiones de 2001 en el *proceso* reformista, como una fase más confirmatoria de una línea esencialmente continuista. A tal fin —se afirma—, se inició la primera etapa de diálogo con las Organizaciones Sociales, la cual culminó el 9 de octubre de 1996 con la firma del «Acuerdo sobre consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social», Acuerdo suscrito entre el Gobierno y las Organizaciones Sindicales CCOO y UGT, en el que quedaron perfiladas parte de las medidas que deberían llevarse al ordenamiento jurídico de la Seguridad Social para el cumplimiento de las Recomendaciones del Pacto de Toledo. Las medidas que recoge el citado Acuerdo fueron plasmadas en nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. Dicha Ley tuvo como finalidad esencial la de establecer el equilibrio financiero global del sistema de Seguridad Social.

El proceso continúa en la pasada legislatura con la firma de dos nuevos acuerdos en materia de protección social: el Acuerdo sobre trabajo a tiempo parcial y fomento de su estabilidad y el Acuerdo sobre revalorización de las *pensiones mínimas* del Sistema de Seguridad Social para el año 2000, suscrito entre el Gobierno y las Organizaciones sindicales CCOO y UGT el 16 de septiembre de 1999, Acuerdo que tuvo por objetivo proponer al Gobierno y a los Partidos Políticos integrantes del Pacto de Toledo la *revalorización* de las pensiones mínimas del sistema de la Seguridad Social, contributivas y no contributivas, para el año 2000.

El nuevo Acuerdo de Pensiones es un paso importante más en el proceso de reformas llevado a cabo en fases programadas. En efecto, el siguiente paso en ese *proceso gradual* (sic) viene ahora constituido por el «Acuerdo para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social», firmado el pasado 9 de abril de 2001 por el Gobierno, CCOO, CEOE, y la CEPYME. Con una vigencia general que se prolongará hasta el año 2004, salvo para aquellas medidas para las que se establece expresamente un límite diferente. *La secuencia temporal no sólo refleja la reconsideración de una reforma permanente en función de la alteración de circunstancias, sino también el cálculo y previsibilidad jurídico-política (propia de la racionalidad jurídica finalista maxweberiana) de los artífices de la política reformista respecto a la temporalización (calendarización) de un programa de reforma radical, serializada a través de un cuidadoso programa de medidas, precisamente para hacerla más asumible por la opinión pública, y en definitiva, por los posibles destinatarios del futuro sistema de protección social pública, en el que devendrá, de forma devaluada, el sistema actual de Seguridad Social. Pero debe destacarse que existe un rumbo definido en los contornos fundamentales.*

De ahí que se apunte en plena coherencia con ese enfoque que las partes firmantes del Acuerdo entienden que es inevitable que los modelos de Seguridad Social *se embarquen en una senda de reformas* que permitan su «modernización» (sic) en función de la evolución de las necesidades sociales. Reformas que deben incidir de manera positiva sobre los dos apoyos esenciales del Sistema: el crecimiento económico y la creación de empleo («Introducción» del Acuerdo).

Una atenta observación sobre los aspectos fundamentales del Acuerdo político-social de 2001 refleja perfectamente la inserción en ese proceso de «des-construcción» del modelo preexistente y su reconducción a esquemas minimalistas y asistenciales:

- Pretende sentar las bases para la modernización del Sistema de Protección Social español (en realidad, consolidación de un proceso de «des-construcción» y complejización interna y externa del modelo de Seguridad Social contemporánea), otorgándole los instrumentos para afrontar con plenas garantías los retos comunes de futuro a los que se van a enfrentar los Sistema de Protección Social europeos, fundamentalmente el envejecimiento de la población. Por otra parte, se configura un sistema de jubilación gradual y flexible más avanzada de nuestro entorno.

En el cuadro de medidas objeto de acuerdo tiene un lugar central la implantación de medidas dirigidas (sic) a garantizar la estabilidad económico-financiera del Sistema de Seguridad Social español. En tal sentido, el Acuerdo prevé que se culminará el proceso de *separación de fuentes de financiación* de la Seguridad Social, estableciendo, con carácter definitivo, la ubicación de los complementos a mínimos dada su naturaleza no contributiva, y determinándose las sucesivas aportaciones del Estado hasta la financiación total de dichos complementos, con un compromiso temporal de no superar los doce años. De este modo, la separación de fuentes de financiación lo es también de *lógicas de protección*, porque dicha separación financiera comporta que en el nivel contributivo se realza el esquema propiamente asegurador y técnico actuarial, mientras que en el nivel no contributivo y asistencial se atiende *exclusivamente* a la situación objetiva de necesidad y a su protección desde un esquema solidarista de mínimos de cobertura, con sujeción a la *técnica de control social* subyacente a la conocida prueba de necesidad. La *depuración* de lógicas de seguro y solidaridad (la cual se hace identificar sólo con la asistencial y el nivel no contributivo de la Seguridad Social, o, según el Acuerdo, protección social pública) es una cuestión ciertamente emblemática para comprender el sentido político-jurídico de los cambios en curso.

Con todo se viene a dar un paso importante en la clausura del proceso de separación de los recursos para la financiación de la acción protectora de la Seguridad Social, en la línea marcada por la Recomendación 1.^a del Pacto de Toledo y las previsiones de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y

Racionalización del Sistema de la Seguridad Social. El Acuerdo precisa que dada la naturaleza *no contributiva* de los complementos a mínimos, se deberá establecer legislativamente con carácter definitivo su ubicación, a través de la modificación normativa reguladora de los mismos (es decir, el art. 86.2 y la Disposición Transitoria 14.^a de la vigente LGSS). Asimismo, se fijarán en las Leyes de Presupuestos sucesivas *aportaciones del Estado* hasta la financiación de tales complementos con cargo a las aportaciones del Estado, en un plazo que no superará los doce años (Acuerdo, apdo I). De la problemática suscitada por los complementos a mínimos me ocuparé más adelante en el cuadro sistemático de la reforma de las pensiones.

Sí interesa aquí una consideración reflexiva mínima sobre el tratamiento negocial (y en el futuro inmediato, legislativo) de los más que posibles *excedentes de cotizaciones*. Nuevamente se arguye que las exigencias de «consolidación» del Sistema de Seguridad Social, exige que los *excedentes de cotizaciones*, si los hubiere, se destinen preferentemente a la dotación del *Fondo de Reserva*, contemplándose la posibilidad de que parte de los mismos se destinen de forma equilibrada a la mejora de prestaciones y a la *reducción de las cotizaciones*¹⁸. La reducción de las cotizaciones permite cumplir, así, con un objetivo básico del proceso reformista: la disminución de los costes laborales, el incremento de la tasa de beneficio empresarial y la mejora de la competitividad empresarial por la vía «defensiva» de la reducción de los costes empresariales de la mano de obra. Con ello se cumplen ciertas previsiones nada alarmistas de una parte de la doctrina crítica sobre el riesgo que representaba la ambigüedad sobre el destino de los recursos públicos generados por las cotizaciones sociales. Es de hacer notar que a partir del Acuerdo tal ambigüedad ha desaparecido por completo. De producirse el destino de parte de los fondos acumulados a la reducción de las cotizaciones empresariales se estaría ante una *política de redistribución a la inversa*, atribuyendo a los empresarios (aunque presentada en términos de fomento de la competitividad y del empleo) las ventajas de una situación creada por la existencia de excedentes de cotizaciones inicialmente recaudadas y adscritas a la protección social.

En la Introducción interna del Acuerdo se indica, al respecto, que es preciso determinar el *destino* de los excedentes que el nivel contributivo pueda presentar,

¹⁸ Reténgase que ya la Recomendación núm.VIII («Evolución de las cotizaciones») indicaba que «La Ponencia hace suyas las recomendaciones contenidas en el *Libro Blanco de Delors*, relativas a la reducción de las cotizaciones sociales como elemento dinamizador del empleo, con prioridad en los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra». Pero también se establecía ciertos condicionantes para la adopción de este tipo de medidas: «En esta línea –se afirma–, la Ponencia estima que la aplicación de estas recomendaciones requiere que quede condicionada al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y que no suponga dificultades adicionales al equilibrio de las cuentas públicas».

con la finalidad de atender a los distintos *intereses* que confluyen en el Sistema¹⁹. De este modo *se somete al Fondo de Reserva a una lógica transaccional de intereses* (vinculada a la lógica *—coordinada deliberadamente—* de la separación de las fuentes de financiación, la cual generará un excedente en el nivel contributivo del Sistema de protección social) que atiende a las reivindicaciones del lado empresarial de reducir las cotizaciones y a las recomendaciones no sólo del Pacto de Toledo sino también de la Unión Europea devenida al tiempo en una nueva formación geopolítica *de competencia*, que aconseja y promueve a éste las políticas de contención de gasto y de reducción de los costes de la mano de obra. Al tiempo puede que ello sea disfuncional objetivamente para todas las partes. Lógica arriesgada porque la generación extraordinaria de excedentes como consecuencia de la inmediata adopción de medidas de separación de fuentes de financiación (medida excepcional en el marco del proceso de reconfiguración del nuevo modelo normativo de Seguridad Social a implantar) y de una situación *coyuntural* de bonanza económica, debería de llevar a una reflexión para que el Fondo se utilizara exclusivamente como fondo de garantía de las prestaciones. El período de recesión actual debería contribuir a una reflexión sobre la plena configuración del Fondo de Reserva como un *fondo de destino prestacional* y, en general, la adscripción de los excedentes de cotización para fines de mejora en la protección social satisfecha por el sistema público. Es razonable pensar que en épocas de recesión económica, tendrá utilidad la conservación en el sistema público de todos los recursos económicos generados por los excedentes de cotizaciones sociales. Por lo demás, el destino para la reducción de las cotizaciones contradice en el origen la creación del Fondo de Reserva como institución perteneciente al sistema de *garantías* del modelo de protección social a construir.

El Acuerdo pretende seguir avanzando en el refuerzo de los principios de contributividad, solidaridad y equidad, buscando un adecuado equilibrio entre cotizaciones y prestaciones. En esta dirección se incide en la contributividad estableciendo una mayor proporcionalidad *individual* entre el esfuerzo de cotización y el nivel de prestación alcanzado, con la finalidad alcanzar una mayor equidad en las pensiones y conferir más estabilidad al Sistema. Todo ello —se precisa— sin perjuicio del reforzamiento de la solidaridad respecto de las personas más necesitadas. Declaraciones de intenciones que se concretan —en lo que política y jurídicamente cuenta— en lo que en concreto se pacta. Se indica, al efecto, que en

¹⁹ Por ello, se considera que en el texto del Acuerdo, a la vez que se dota el Fondo de Reserva, los excedentes, si los hubiese, han de destinarse también de forma equilibrada a la mejora de las prestaciones y a la reducción de las cotizaciones sociales, y todo ello de acuerdo con las Recomendaciones del Pacto de Toledo. El Gobierno, «establecerá el destino de los excedentes si los hubiere, *de forma equilibrada a la mejora de las prestaciones y a la reducción de las cotizaciones sociales*, y todo ello de acuerdo con las Recomendaciones del Pacto de Toledo (Acuerdo, apdo.II. «Aplicación de excedentes» en cotizaciones sociales provenientes de las liquidaciones presupuestarias, en relación con el apdo.II. «Fondo de Reserva»).

este marco, y manteniendo el actual método de actualización de las bases de cotización, *se revisará el sistema de cálculo de la base reguladora*, de manera que se tenga en cuenta, de forma progresiva, *el esfuerzo realizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral* (Acuerdo, Apdo. «Contributividad y equidad del sistema»). En esto no existe ambigüedad: se impulsa una línea de consideración de todo el esfuerzo contributivo realizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral. Esto equivale a aceptar una tendencia gradual a la reducción de la cuantía de las prestaciones económicas, y, en suma, el cambio paulatino hacia un *modelo de Seguridad Social de mínimos*, que no puede considerarse «mejora» del sistema de Protección Social vigente, sino reforma «in peius» del mismo en su sentido ciertamente radical, por lo que tiene de intensidad el sentido de la transformación en curso en el referido modelo de Seguridad Social. Dicho modelo no sólo ha dejado de ser expansivo sino también regresivo (no hay pues consolidación de lo anterior, sino de progresiva consolidación de lo nuevo o modelo emergente). Todo lo cual se añade a los requisitos ya durísimos de acceso a la protección y a la exigencia de treinta y cinco años o más de cotización para tener derecho al cien por cien de la pensión (art. 5 del RD.1647/1997, de 31 de octubre, que desarrolla determinados aspectos de la Ley 24/1997), que hace muy difícil que se pueda completar la carrera de seguro por comunidades de riesgo cada vez más amplias, con la consiguiente disminución de la calidad óptima de la protección dispensada.

En coherencia con esta línea gradualista (de goteo), las partes firmantes del presente Acuerdo se comprometen, en el año 2003, una vez finalizado el período transitorio de ampliación del cálculo de la base reguladora hasta quince años, a tomar las medidas oportunas para que se adopte la forma más idónea para el cálculo de las prestaciones (Apdo.V del Acuerdo). *Lo que significa inequívocamente que a los quince años previsto en el Derecho vigente (arts. 2 y 4 del RD.1647/1997) le sucederán nuevas ampliaciones temporales de la base reguladora para el cálculo de las prestaciones (pensiones)*. El acuerdo, nuevamente, se limita a *fixar la cadencia y el porcentaje* de las reducciones en el nivel de protección social. El mundo de la Seguridad Social sigue su «evolución» racionalizadora, con cortes parciales pero profundos, de una intensidad nada superficial. Tal vez haya llegado el momento de comenzar a desvelar y debatir esta estrategia político-jurídica de reforma social. La línea de tendencia es inequívoca, pues se transita entre dos modelos: a) originario y en parte actual, caracterizado por una pensión proporcional a las retribuciones percibidas y a los mejores años de la carrera contributiva, con un límite de contribución durante la vida activa, a lo que corresponde un límite superior de pensión, de ordinario indexado a un cierto múltiplo del salario mínimo (es el caso de Alemania, España e Italia); b) el punto de llegada de la reforma: una pensión que es el resultado del cálculo actuarial de las contribuciones de los beneficiarios a lo largo de *toda* la vida, en el ámbito contributivo; y en lado asistencial o no contributivo, se fomenta dentro del primer pilar público, una prestación universal, de monto reducido, igual para todos o proporcional a

la renta de la familia. El segundo pilar (*privado*) se constituye esencialmente a partir de los fondos de pensiones de empresa, capitalizándose en la experiencia de gestión de éstos y en las relaciones ya constituidas con los trabajadores. En el modelo mixto a establecer predomina en el pilar público, la protección mínima, contributiva y asistencial, y en el pilar privado, el fomento de los mecanismos de protección externos al sistema de Seguridad Social y, especialmente, los fondos pensiones, llamados a asumir los cada vez más amplios espacios de previsión no cubiertos por el pilar o sistema público.

No se requiere una agudeza especial para mostrar los innegables aspectos positivos del Acuerdo con relación a determinadas prestaciones de la rama de pensiones; pero no debe perderse su significación, porque dichas mejoras se limitan al ámbito de las pensiones mínimas. En efecto, con el fin de potenciar la solidaridad con los colectivos más desprotegidos, el Acuerdo acuerda la realización de modificaciones normativas en ciertas prestaciones (*poniendo de relieve –significativamente– cómo el ámbito de la mejora que sirve de transacción o «compensación» a los nuevos recortes opera en el terreno de los mínimos de cobertura*). La *solidaridad* (que queda confirmado que opera ante todo en el terreno de los mínimos) es un principio básico de un sistema de Seguridad Social. Las partes están convencidas de la necesidad de profundizar en la aplicación de la solidaridad, con especial incidencia en aquellas *situaciones de mayor necesidad o de cuantía de pensión más reducida* (Apdo.VI. «Mejora de prestaciones del sistema»). Es decir, el terreno de los mínimos; es ésta una solidaridad ya en sí devaluada.

- a. En relación con la pensión de Viudedad se aumentará gradualmente el porcentaje aplicable a la base reguladora del 45 por 100 actual al 52 por 100 (70 por 100 para pensionistas con cargas familiares) y se establecerá un nuevo marco de compatibilidades de forma que, reuniendo determinados requisitos, se puedan contraer nuevas nupcias sin perder la pensión.
- b. En lo concerniente a la Orfandad se ampliará el límite de edad para el percibo de estas pensiones (veintidós o veinticuatro años, según los casos).
- c. Por último, respecto de las pensiones mínimas se acuerda el incremento de las pensiones de viudedad y jubilación de menos de sesenta y cinco años y de las no concurrentes del extinguido SOVI (Presentación del Acuerdo).

Pero no se olvide –a fuerza de ser consecuentes con la política asistencial– que en la actualidad no se ha erradicado la pobreza (uno de los temidos males del Informe Beveridge).

En la línea de las políticas de solidaridad social de mínimos es necesario subrayar la trascendencia del Acuerdo de Pensiones de 2001 respecto al preocupante «riesgo de dependencia». En relación al mismo, se acuerda llevar a cabo un análisis y reflexión sobre el marco jurídico de la cobertura de las *situaciones de dependencia*. La materia es objeto de regulación en el Apdo. VIII («Dependencia»). En él se

indica que la Seguridad Social, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, se ha implicado, de manera directa, en una serie de políticas globales y coordinadas dirigidas a las personas mayores o minusválidas, que están incidiendo en diversas direcciones, con una singular presencia de los sistemas públicos de provisión de servicios en gran medida fuertemente descentralizados. Está el dato objetivo de que el ritmo de envejecimiento de la población de las sociedades contemporáneas determina la aparición de un nuevo sistema específico de necesidades de las personas de edad avanzada conectadas no sólo con la renta económica, sino con la atención que exige el deterioro físico y biológico de la vejez. Por otra parte, el «envejecimiento» constituye una experiencia definitoria de la condición humana, y como tal un fenómeno irreductible a los parámetros objetivos y biológicos²⁰.

Ahora bien, las partes firmantes del Acuerdo ponen de relieve la dimensión inédita que está adquiriendo el fenómeno de la dependencia, debido principalmente al aumento de la esperanza de vida de los ciudadanos²¹, y el efecto expansivo en términos cuantitativos que produce como generador de situaciones de dependencia (Rodríguez Cabrero, 1999). Lo cierto es que a medida que las personas envejecen se hacen más físicamente (al menos) dependientes, existiendo, pues, una relación directa entre el aumento de la edad y el incremento del grado de dependencia. Debe señalarse también el hecho de que el incremento del número de personas dependientes de la protección social pública (que se suman a los excluidos y a los desempleados de larga duración), lejos de constituir un factor que amenace la paz social, contribuye a disolver en estos grupos de población mucho de su poder persuasivo para participar críticamente en la vida política y en la reforma social en curso (la ausencia de sobresaltos conflictivos está desde luego así más asegurada, como efecto objetivo más allá de su previo cálculo o diseño político, el cual no se ha de presuponer).

Las partes firmantes entienden que su solución eficaz exigirá del esfuerzo de todas las Administraciones y del conjunto de la Sociedad, y de respuestas imaginativas en los diversos órdenes que comportan la (a) *atención adecuada de las personas que requieren especiales cuidados (personas dependientes)* y de (b) *aquellas que las asis-*

²⁰ Es de interés, al respecto, la reflexión filosófica de AMÉRY, J.: *Revuelta y resignación. Acerca del envejecer*, trad. de M.Siguan Boehmer y E.Aznar Inglés, Valencia, Pre-Textos, 2001.

²¹ Se calcula que en el año 2015, los incrementos de las personas en edad de jubilación –más de 65 años– y de ancianos –más de 80 años– llegarán a ser del 30 y el 40 por 100, respectivamente. Cfr. COM (1999) 221 final, Bruselas, 21 de mayo de 1999.

En España se aprecia una mayor longevidad o envejecimiento demográfico. Si la población española mayor de 60 años en 1991 sumaba 7,5 millones de personas, en 2010 se habrá elevado a 9,6 millones; para alcanzar los 10,9 millones en el 2020 llegando a superar los 14 millones en el 2040. Dentro de este grupo, el colectivo de mayores de 80 años se duplicará entre 1991 y el año 2010, pasando de suponer 1,1 millones a 2,2 millones de personas. En el año 2020 superará los 2,4 millones de personas para alcanzar los 3,1 millones de efectivos en el horizonte del 2040. Véase CES: *Vida laboral y prejubilaciones*, Informe 2/2000, Sesión del Pleno de 21 de junio, Madrid, Colección Informes CES, 2000, págs.14 y sigs.

tan (Apdo.IX). Es una prestación compleja que requerirá la toma en consideración del sistema de protección social *en su conjunto* (de ahí su transversalidad), porque, entre cosas, la dependencia es en la mayoría de las ocasiones un efecto multifactorial relacionada con condiciones objetivas y subjetivas de las personas dependientes y su entorno. En el Acuerdo se considera necesario abrir un período de análisis y debate social sobre cómo debe garantizarse la atención a la dependencia en nuestro país y el papel que ha de jugar el sistema de protección social en su conjunto, en orden a que, antes de finalizar la presente legislatura, pueda estar diseñada y aprobada una *política de atención a la dependencia*, con el rango normativo oportuno. En el plazo de tres meses desde la firma del Acuerdo, se constituirá una *Comisión de Trabajo* con la participación de los ámbitos competentes de las tres Administraciones Públicas, con la finalidad de llevar a cabo un análisis y elaborar las propuestas adecuadas sobre el marco jurídico en el que ha de incardinarse la cobertura de las situaciones de dependencia, así como para la elaboración de las líneas básicas de actuación en esta materia, cuyos trabajos deberán estar terminados antes del 30 de junio del año 2002 (Acuerdo, Apdo. IX). Esta línea de intervención engarza con las recomendaciones contenidas en la Recomendación n.º (98) 9 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la dependencia (adoptada por el Comité de Ministros el 18 de septiembre de 1998, en la 641.^a reunión de Delegados de Ministros). En ella el Consejo de Europa considera que es necesaria una *intervención de los poderes públicos*, a través de los sistemas de protección, para establecer unas garantías mínimas en favor de las personas dependientes y de todos los cuidadores no profesionales que se ocupan de ellas (vecinos, familiares y voluntarios).

En definitiva, se trata de *proteger a los ancianos* que no pueden valerse por sí mismos, o que encuentran muchas dificultades para ello. Ante, primero, la insuficiencia de la oferta de atención pública (deficitaria y desorganizada y la constatación de que se carece de un sistema integrado de atención a las personas dependientes y de una coordinación entre los ámbitos sanitario y de servicios sociales...), segundo, las deficiencias estructurales absolutas de la «solución privada» (solución familiar –y deficiencias de atención domiciliaria–; y las «residencias» de ancianos, con abusos manifiestos e inhumanos²²). Además, en el contexto en que: a) las pensiones públicas serán realmente mínimas (aparte de que nuestro país está en el nivel más bajo de gasto social en Europa). b) Los planes de pensiones son una solución voluntaria –sin que quede garantizada la generalidad y universalización que sí garantiza el aseguramiento público obligatorio– y, además, selectiva (desde el punto de vista subjetivo) e *incierto* (actualmente están perdiendo rentabilidad a marchas forzadas) y la recesión económica actual (por impe-

²² La penetración creciente del sector privado en el ámbito de los servicios sociales se está produciendo sin control y sin exigencias de calidad. Es, ésta, una de las conclusiones del mismo Plan Gerontológico Nacional, publicado en 1993. Véase INSERSO/IMSERSO: *Informe de valoración del Plan Gerontológico estatal 1992-1997*, Madrid, 1999.

rativos políticos y económicos, bien conocidos) no hará sino demostrar *nuevamente los límites de adecuación protectora de los sistemas mercantiles privados para asumir funciones de protección social, al recibir los partícipes y beneficiarios los riesgos del mercado*. La situación de dependencia es típicamente una situación de riesgo no fácilmente mercantizable, entre otras razones porque su cobertura no parece que acabe siendo rentable. Es una situación de riesgo que evidencia que no existe una estabilización absoluta de los riesgos objeto de cobertura por la Seguridad Social, porque la realidad social determina el surgimiento de nuevas situaciones de necesidad que se encuentran sometidas a un movimiento evolutivo, dinámico, y porque, con relación a ello, la orientación de la política jurídica es en sí misma cambiante respecto a la identificación de aquellas situaciones de necesidad consideradas como social y políticamente relevantes para su cobertura pública.

Esta situación de las personas dependientes, en un crecimiento expansivo y generalizado, aconseja la inclusión del riesgo de dependencia de las personas mayores como situación o contingencia cubierta por la Seguridad Social y uno de los pilares fundamentales de la misma, yendo más allá del esquema actual de los servicios sociales. En tal sentido se debería presentar un proyecto de ley de protección social de las situaciones de dependencia²³. El sistema de protección debería estar encuadrado en el ámbito de la Seguridad Social, con garantía de derecho subjetivo, con independencia de que su financiación se lleve a cabo a través de impuestos generales o por vía de cotizaciones sociales. Por otra parte, se debería extender su campo de aplicación a toda la población dependiente, sin rigidez en los requisitos de edad, lo cual implicaría la necesidad realizar una reforma no exenta de complejidad –pero necesaria– al tenerse que revisar el sistema de invalidez de la Seguridad Social, especialmente respecto a los aspectos concernientes a la gran invalidez, ayuda en favor de familiares, complemento por ayuda de tercera persona y asignación por hijos minusválidos a cargo. En fin, en cuanto a las prestaciones, parece razonable pensar que el modelo de regulación jurídica (de protección social) debería combinar las prestaciones técnicas (reforzamiento y ampliación de los servicios de atención, servicios socio sanitarios, programación de una red de viviendas accesibles para las personas dependientes, mejora de la red de residencias) y las prestaciones económicas, pero estableciendo garantías adecuadas de que la prestación sea utilizada a los fines de protección y no como simple aumento de la renta familiar, sin garantía de atención de calidad a la persona dependiente o que se desincentive la inserción en el mercado de tra-

²³ Es ésta no sólo la recomendación del Acuerdo de 2001, sino también de diversas instituciones. Véase el documento «La atención sociosanitaria en España: perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos», Recomendaciones del Defensor del Pueblo e Informes de la Sociedad Española de Geriátría y Gerontología y de la Asociación Multidisciplinaria de Gerontología, de Febrero de 2000, donde, por otra parte, se hace referencia a la situación más avanzada de la mayoría de los países europeos, a través de distintos modelos de protección social pública, mediante Seguridad Social contributiva o sistema de asistencia social, con financiación por cotizaciones o con financiación por vía impositiva.

bajo de las mujeres, que son la mayoría de las personas que presta apoyo o cuidados informales²⁴ (especialmente en el marco de la familia).

Con todo, sobre la base de su incorporación al sistema de Seguridad Social, el riesgo de dependencia podría ser cubierto –con las adaptaciones normativas pertinentes– con carácter complementario a través de la previsión privada complementaria, tanto mediante el instrumento técnico de los planes y fondos de pensiones como a través de la técnica de los seguros colectivos de vida, más indiferenciados. En el plano normativo resulta realmente innovador el Decreto 47/1999, de 23 de febrero, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña²⁵, porque constituye la primera legislación que se aprueba en España específicamente encaminada a regular el «seguro de dependencia», pero en el cuadro de un sistema de comercialización vinculado a una multiplicidad de mecanismos de previsión o aseguramiento. En su art. 3 aporta una noción jurídica de situación de dependencia: «se entiende que una persona es dependiente cuando no es capaz de realizar de manera autónoma las actividades normales de la vida diaria y/o las actividades instrumentales necesarias para la convivencia en sociedad, y necesita, en ambos casos, la ayuda o vigilancia de otra o de otras personas». Es de destacar que el riesgo de dependencia se configura como una *pérdida de autonomía* motivada por una multiplicidad de causas relacionadas con el envejecimiento, y, en segundo lugar, que la ordenación normativa no establece un límite de edad en la persona dependiente o sujeto protegido. Finalmente, debe utilizarse para su cobertura el régimen de capitalización para las prestaciones económicas, sin excluir la prestación directa de servicios. Pero no se olvide que es una solución limitada por lo que supone de simple facilitación del a aseguramiento social.

Por su parte, en el marco del proceso de reforma social negociada, el Gobierno va a proponer al Congreso un proyecto de ley para regular la cobertura de la situación de dependencia («Proyecto de Ley sobre la Dependencia»), sin desconocer que además del interés social público (que conduciría, en coherencia, a un aseguramiento obligatorio), se halla el interés mercantil del sistema de planes y fondos de pensiones y las aseguradoras privadas («seguro privado de dependencia»), las cuales esperan que pueda fomentarse el aseguramiento complementario privado mediante la concesión de ventajas de tipo fiscal²⁶. En realidad, con el Acuerdo de Pensiones de 2001 cristaliza una rectificación del Gobierno que inicialmente había apostado por el aseguramiento privado, optando ahora por establecer conjuntamente un

²⁴ En este sentido PINYOL I PINA, M.: «Seguro de dependencia y provisión de servicios: aproximación desde el mutualismo social», en *Mutual*, Rev. de la Federació de Mutualitats de Catalunya, núm.11 (2000) pág.47.

²⁵ Publicado en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya el día 3 de marzo de 1999.

²⁶ El PSOE ha presentado ya una proposición no de Ley (marzo de 2001) en el Congreso en la que insta al Gobierno a elaborar un proyecto de ley que garantice a todos los ciudadanos el derecho a la protección en situaciones de dependencia.

régimen de cobertura asegurativa de carácter público y privado (sistema mixto o de doble pilar). EL planteamiento es correcto porque esta situación de necesidad sin pie forzado entra plenamente en la lógica de protección del régimen público que impone el art. 41 CE, aparte de que la protección contra las situaciones reales de dependencia es por su fisonomía específica más adecuada y eficaz a través del sistema público obligatorio que el seguro privado voluntario (J.A. Maldonado).

El Acuerdo contempla igualmente un conjunto de medidas dirigidas a mejorar la gestión, bajo los principios de eficacia y eficiencia, así como importantes medidas encaminadas a luchar contra el fraude de modo eficaz. Con este objetivo de mejorar la gestión, se prosigue en el camino ya iniciado, tendente a la convergencia de Regímenes Especiales de la Seguridad Social con el Régimen General. Además, se recoge el compromiso por parte del Gobierno de remitir a las Cortes Generales, en el plazo máximo de un año, el Proyecto de Ley de creación de la Agencia de la Seguridad Social (Presentación; Acuerdo, apdo. IX). Se contempla la adopción de medidas de lucha contra el fraude especialmente en el marco de la prestación de Incapacidad Temporal y del Régimen Especial Agrario (Acuerdo, Apdo. X). Por último, se prevé la reforma general de la normativa que regula la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores en materia de Seguridad Social, que data del año 1966 (Acuerdo, Apdo. XI).

Se continúa, por otra parte, la tendencia de *fomento y perfeccionamiento de la previsión privada complementaria* a través de los planes de empleo (modalidad de plan de pensiones que corresponde aquellos cuyo promotor es cualquier entidad, corporación, sociedad o empresa y cuyos partícipes son los empleados; art. 4.1 de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los planes y fondos de pensiones). Las medidas deberían ir dirigidas a facilitar y flexibilizar la incorporación de las Pymes y de los empresarios individuales y de sus trabajadores a planes de empleo propios o de promoción conjunta por varias empresas. En segundo lugar, se concretará la definición de las contingencias previstas en la normativa de planes de pensiones (Presentación; Acuerdo, Apdo. XIII. «Previsión social complementaria»). Por otra parte, se trata de potenciar el papel de la negociación colectiva y de determinar su función respecto de los planes del sistema de empleo. Se apunta igualmente la necesidad de mejorar la interacción de los planes de empleo con la negociación colectiva, compatibilizando el ámbito supraempresarial con los acuerdos a nivel de empresa para tener en cuenta circunstancias específicas. Por último, se establecen dos previsiones de mejora de las estructuras de gestión del sistema integrado de planes y fondos de pensiones; por una parte, se deberá regular la problemática de las Comisiones de Control de los Planes y Fondos de Pensiones, facilitando que, en determinados supuestos, la negociación colectiva establezca criterios al respecto; y por otra, se considera necesario modernizar las posibilidades de gestión e inversión de los fondos de pensiones en el contexto de la Unión Europea (véase Acuerdo, Apdo. XII).

De cualquier modo, se hecha en falta en el Acuerdo una *mejora del sistema de garantías* de los Planes de pensiones, ya que en el Derecho vigente sólo se con-

templa el aseguramiento voluntario de las prestaciones, debiéndose establecer un aseguramiento obligatorio, dada el elevado margen de riesgo que asumen los sujetos. En tal caso debería incluirse «de lege ferenda» dentro de las especificaciones obligatorias de los contratos-plan ex art. 6 de la LPFP.

Interesa llamar la atención sobre la preocupante crisis actual de rentabilidad de los fondos de pensiones –los cuales, no se olviden, sufren los riesgos de los mercados financieros–, que pone en duda la eficacia «social» y quizá incluso «económica» para los titulares de los recursos. En una etapa de gran incertidumbre financiera los sistemas privados presentan graves dificultades para mantener el valor de los recursos que habían acumulado. Es obvio que los planes de pensiones no son una panacea para resolver la inseguridad de las pensiones en la sociedad contemporánea.

III.2. La reforma de la Acción Protectora: la rama de Pensiones

En el contexto de legislación de reforma negociada (la Ley 24/1997 y de las medidas reformistas), la reordenación jurídica del modelo de jubilación presenta una singular relevancia. Interesa aquí tomar en consideración los elementos más destacables del modelo normativo de regulación emergente.

La situación protegida mantiene sus dos elementos constitutivos: el cumplimiento de la edad mínima pensionable (art. 161 de la LGSS; art. 2 de la Orden de 18 de enero de 1967, reguladora de la prestación de vejez en el régimen general de la Seguridad Social) y el cese en el trabajo, aunque sin exigir la simultaneidad (art. 3 de la OM de 1967, citada). Por el momento, no se modifica la edad mínima pensionable, aunque se suscita ya en el Acuerdo la necesidad de revisar o de replantear este tema en el sentido de una posible elevación, teniendo en cuenta el aumento de la esperanza de vida.

Debe destacarse en el Acuerdo el decidido estímulo en el retraso de la jubilación. El Pacto de Toledo había previsto la *flexibilidad de la edad de jubilación*. El Acuerdo pretende desarrollar este extremo de dicho pacto político-social, yendo más lejos de la tímida previsión de la Ley 24/1997 (cuyo art. 12, incluyó en la LGSS una nueva Disposición Adicional vigésimo sexta, que permitía al Gobierno otorgar «desgravaciones o deducciones de cotizaciones sociales en aquellos supuestos en que el trabajador opte por *permanecer en activo*, una vez alcanzada la edad de 65 años, con suspensión proporcional al percibo de la pensión»). Pero al tratarse de una medida limitada a los sujetos que ya tienen 65 años está llamada a tener una muy reducida efectividad, porque la edad real de jubilación se sitúa por debajo de dicha edad (J.A. Maldonado).

Ahora el Acuerdo trata de avanzar en este campo, pero nuevamente bajo la lógica utilitarista predominante de la contención del gasto público más que la atención a las propias necesidades de la persona de edad madura. Al efecto, formula un sistema de jubilación gradual y flexible que entiende como el más avanzado de los países de nuestro entorno (Presentación del Acuerdo).

Como se indica en la presentación del Acuerdo («El pacto de Toledo como fuente de Acuerdos Sociales», Apdo.4.): «Bajo el epígrafe de *jubilación flexible*, se acuerda realizar importantes cambios en la regulación actual de la pensión de jubilación, introduciendo los conceptos de gradualidad, progresividad y flexibilidad en la edad de jubilación.

Instrumentado ese sistema de jubilación flexible, se establece,

- en primer lugar, que se modificará la regulación de la *jubilación parcial*, de forma que sea posible compatibilizar la percepción de una pensión de jubilación con el desarrollo de actividades laborales a partir de los sesenta y cinco años.
- La segunda novedad consiste (manteniendo la regulación transitoria actual) en *permitir el acceso a la jubilación anticipada con carácter general, a partir de los sesenta y un años*, a quienes no ostentaran la condición de mutualista el 1 de enero de 1967, siempre que acrediten treinta años cotizados y lleven al menos seis meses en paro.
- La última innovación, también relacionada con la jubilación anticipada, consiste en la modificación de los coeficientes reductores aplicables a quienes se jubilan anticipadamente, que se determinarán ahora según los años efectivamente cotizados, situándose en una franja que oscila entre el 6% y el 8%.

Con el fin de *facilitar la implantación práctica de las medidas* expuestas, se acuerdan una serie de *medidas complementarias*, como son:

- Exoneración del pago de cotizaciones por contingencias comunes de los trabajadores de sesenta y cinco o más años.
- Eliminación, como causa de extinción del subsidio por desempleo para mayores de cincuenta y dos años, de la circunstancia de que el beneficiario alcance la edad a la que pueda tener derecho a una pensión de jubilación.
- Estudio de medidas que posibiliten que el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación pueda superar el cien por cien.

El apartado XII («Reducción y bonificaciones en la cotización») establece un paquete de medidas incentivadoras de la *prolongación en la actividad de los trabajadores* (prolongación incentivada). Este es, sin duda, el elemento más distintivo en este «sistema de jubilación flexible».

En el plano de las motivaciones de política jurídica, el estímulo en el retraso de la jubilación está condicionado en gran medida por dos factores: la situación demográfica (progresivo incremento de la esperanza de vida, y el consiguiente envejecimiento de la población) y el equilibrio financiero (más cotizantes *activos* y menos personas *pasivas* o perceptores de prestaciones). Sin embargo, es ésta una medida problemática que debe someterse a un equilibrio siempre sujeto a variación, porque las políticas de fomento de la permanencia permite aligerar las cargas que

asume la economía de la Seguridad Social, pero tiene el relativo inconveniente de reducir las posibilidades de empleo de las personas en situación de paro forzoso, y, con relación a ello, puede aumentar el coste de la reestructuración de plantillas en los procesos de reorganización permanente del sistema productivo.

Está también la aporía que representa el *destinatario de la incentivación económica*, ya que suele ser el empresario y no el propio trabajador a quien incumbe directamente la decisión sobre la permanencia en situación de activo. Por ello los incentivos deberían de ir dirigidos al trabajador «permitiéndole incrementar el porcentaje de sustitución a una tasa más alta a partir del cumplimiento de los 65 años. Pero la elevada tasa de sustitución del sistema español (el 100 por 100 a los 35 años de cotización) hace difícil instrumentar esta medida» (Desdentado). Sin embargo, la dificultad creciente en acreditar esos treinta y cinco años de cotización (atendiendo al aumento de ciclo de rotación laboral y a la persistencia de formas de empleo precario y de corta duración) y la reducción de las tasas de sustitución, es posible pensar que la política de incentivos dirigidas al trabajador puedan tener –paradójicamente– más sentido práctico (aunque operando, como es manifiesto, en un marco de calidad de la protección menos favorable).

- *La centralidad de la pensión de jubilación dentro de la rama de pensiones, se verifica a través del principio de preferencia sobre la incapacidad permanente.* Ello se refleja en dos momentos: preferencia «de entrada» y preferencia «de salida». Ese principio de preferencia se consagra (tras la reforma introducida por la Ley 24/1997 y su desarrollo mediante Real Decreto 1647/1997) en los artículos 138.1 y 143.4 de la LGSS.
- *El núcleo de la racionalización reside en la determinación de la cuantía de la pensión de jubilación.*

Es de destacar en el proceso de reforma la ampliación del período específico de cotización o carencia previa, como condicionante del reconocimiento del derecho a las prestaciones contributivas. Para el acceso a la pensión de jubilación se requiere actualmente que se acredite un período de cotización genérica de al menos quince años y una cotización específica próxima al hecho causante de dos años (art. 161,b) de la LGSS; art. 2 del RD.1647/1997, de 31 de octubre).

La línea de continuidad es máxima dentro del proceso reformista, y como una fase más del mismo. En efecto, exactamente en la misma línea que siguiera la reforma de las pensiones del año 1985, las reformas posteriores (Acuerdo de 1996; Ley 24/1997 y la normativa de desarrollo) ha alterado de manera esencial las variables de cálculo de la base reguladora incrementando la cotización exigible (art. 162.1 de la LGSS). Basta comparar, para demostrarlo, la Exposición de Motivos de la Ley reformista de 1985 con los objetivos y principios proclamados por el legislador reformista de los noventa. No hay grandes rupturas –salvo excepciones– más allá de la legitimación a través del procedimiento consensual (dentro del esquema esencialmente funcionalista en que se mueve la reforma).

Respecto al método de cálculo de la pensión de jubilación el Acuerdo de 2001 se inserta, en efecto, en el mismo esquema racionalizador que propugna la maximización del principio de contributividad individual o proporcionalidad estricta entre el esfuerzo de cotización satisfecho y el cálculo de la cuantía de la pensión. Pero, es de señalar, que abundando en el efecto de recorte de la prestación económica dispensada a las personas de edad avanzada. El acuerdo se inscribe en la tendencia hacia una progresiva disminución de la calidad o intensidad de la protección (disminución de la cuantía de la pensión de jubilación). Identidad, pues, en la lógica de racionalización jurídica.

De este modo, el sistema de Seguridad Social o de garantía del derecho de pensión se aproxima *en el nivel contributivo a formas eminentemente corporativas de protección social dentro del Estado del Bienestar*. En estos modelos de régimen de pensiones públicas, lo que prevalece es la conservación de las *diferencias de status social* (tienden a perpetuar el «status quo» en una sociedad altamente estratificada, fragmentada), es decir, un sistema de seguridad más mantenedor de status que distribuidor y creador de oportunidades, lo cual minimiza sus efectos sobre la desigualdad social. Este corporativismo permite desplazar al mercado como proveedor del bienestar social, pero el énfasis del Estado en ampliar las diferencias de status significa que *su impacto redistributivo es mínimo*. Recuperándose una *lógica previsional estricta*. Esta acentuación de los rasgos corporativistas del nivel profesional (reproductores de las diferencias existentes en el mercado) *se combina o mezcla* con la realización de programas universalistas centralizados (prestaciones no contributivas) y descentralizados (RMI). El sistema deviene en *sistema mixto pero no orientado hacia la superación de las situaciones de desigualdad o de desventaja social*. Dicho en otros términos: incorpora, del lado del componente asistencial de los sistemas públicos de protección social, *rasgos propios del Estado del Bienestar «liberal»*, en el que predomina la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios, las transferencias universales modestas o los planes modestos de seguros sociales. Los ámbitos asistenciales minimizan los efectos de desmercantilización inherentes a los derechos sociales y construyen un orden de estratificación que es una mezcla de una relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social asistencialista. Este tipo de políticas de reforma social supone una *menor capacidad redistributiva del sistema de Seguridad Social en el Estado social, el cual, no sin cierta paradoja, la universalización degrada en una solidaridad de mínimos*. Si se privatiza paulatinamente el actual nivel complementario público, el sistema de subsidios asistenciales con una comprobación de recursos o medios de vida estará destinado a ser el elemento residual («red de seguridad» mínima) de la *nueva* política social liberal. Lo esencial será, pues, el aseguramiento privado, colectivo o individual, en el mercado con contratos voluntarios y actuariales. La política reformista social fomentada, vista con perspectiva, parece reflejar esa lógica de lo social. Se puede apreciar, en cuanto a las pensiones, cómo los Estados (tendencialmente marginalistas en lo social; sistemas residualistas, en los que tiende a prevalecer el mercado a expensas de la Seguridad Social) están impulsando el mercado de previsión privada, están construyendo y alimentando un mercado privado que sea via-

ble y eficiente. Inevitablemente, por la misma fuerza de los hechos, las pensiones privadas se están convirtiendo en un objetivo clave de la estrategia de negociación de los sindicatos, que tratan de funcionalizarlos socialmente.

- *También con relación a la cuantía –y desde la lógica de racionalización funcionalista que la inspira– cabe hacer referencia a la revalorización y a los complementos por mínimos:*

La revalorización anual de las pensiones es una materia sobre la cual incidió la legislación reformista precedente (también negociada), pero no el Acuerdo de 2001. En cualquier caso, es una pieza importante en el proceso de reforma global. Cuestión central es garantizar el poder adquisitivo de las pensiones. El tema de la cuantía de las pensiones es de extraordinaria relevancia porque es el factor principal para apreciar el *grado de desmercantilización* que confiere el sistema de pensiones respecto a la liberación de la necesidad de los mecanismos de mercado. Es un elemento perfectamente coherente con el art. 50 CE y que el Pacto de Toledo, en su recomendación 11.^a traducía como una exigencia de mecanismos estables de automaticidad de la revalorización anual. En la reforma de 1997 se modificó el art. 48 de la LGSS, estableciendo un modelo normativo de revalorización automática para todas las pensiones públicas en su modalidad contributiva.

A este aspecto favorable o positivo de la reforma se añade también las virtualidades solidaristas previstas en el Acuerdo político-social sobre pensiones de septiembre de 1999, sobre aumento de las pensiones mínimas, contributivas y no contributivas; y recientemente el Acuerdo de 2001 (Pensiones mínimas). Se acuerda el incremento de las pensiones de viudedad y jubilación de menos de sesenta y cinco años y de las no concurrentes del extinguido SOVI (Acuerdo de Pensiones).

- El tema de la reordenación de los complementos por mínimos dentro del Derecho común de las pensiones encuentra una siempre problemática consagración en el sistema jurídico (art. 50 de la LGSS en conexión con el art. 50 CE). La finalidad de este instituto es la de garantizar un mínimo de suficiencia de la pensión contributiva en términos de vida digna inherente precisamente al *principio constitucional de suficiencia, y como correctivo de la estricta lógica contributiva*.

La naturaleza jurídica de los complementos por mínimos es, como se sabe, *controvertida en el plano doctrinal*, aunque puede fácilmente apreciarse en el sistema positivo su carácter eminentemente asistencial renovado por el influjo del principio solidarista propio de los sistemas evolucionados de Seguridad Social.

En gran medida el Pacto de Toledo era indecisorio en este punto, porque parece que lo único que quería establecer era la fuente de financiación no la naturaleza de la prestación («la financiación de esta modalidad debe realizarse básicamente con cotizaciones sociales a través de un sistema de reparto»). Por otra parte, no debe incurriarse en el error de establecer la naturaleza de la institución atendiendo exclusivamente a su fuente de financiación, desatendiendo la esencial lógica protectora específica.

El Acuerdo de 1996 y la Ley 24/1997, que atribuyen naturaleza no contributiva a los complementos a mínimos (art. 86.2 de la LGSS y de modo siquiera transitorio la Disposición Transitoria 14.^a LGSS; cap. IV, arts. 45 y 46 de Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001; cap. II, Subsección 2.^a, arts. 4 a 6 del RD. 3475/2000, de 20 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social para el ejercicio 2001), al tratarse desde un punto de vista funcional o finalístico de complementos económicos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones. Esta configuración que enlaza *mecánicamente* la naturaleza de la prestación con la fuente de financiación puede dar lugar a un cierto desenfoque de la naturaleza (es decir, estructura interna y función) de tales complementos de pensión, porque puede considerarse que tienen naturaleza no contributiva *dentro* del sistema contributivo. En realidad, los complementos por mínimos han constituido desde su instauración un *elemento de carácter asistencial* concebido para integrarse con la pensión contributiva, teniendo como finalidad básica la de garantizar el principio constitucional de suficiencia de la pensión (art. 50 CE). Esa «lógica asistencial» no tendría por qué verse cuestionada necesariamente por el modo o fuente de financiación de los mismos. Efectivamente, el establecimiento de pensiones mínimas (los complementos para garantía de pensiones mínimas) no tiene otro objeto que garantizar un determinado nivel de ingresos a aquellas personas que han alcanzado la condición de pensionista. *Tienen un fuerte elemento redistributivo dentro del sistema*, ya que garantiza el percibo de una cuantía mínima de pensión a aquellos pensionistas que por sus cotizaciones no la han alcanzado, y siempre que no superen un determinado nivel de ingresos. Así no puede considerarse que sea un elemento «externo» al nivel contributivo en el marco del sistema de Seguridad Social. Es de señalar, por otra parte, que los complementos a mínimos toman en consideración el nivel de rentas de los sujetos beneficiarios, lo cual no hace sino realzar su dimensión asistencial.

Ahora bien: La inclusión de los complementos de mínimos *en el régimen financiero* de las prestaciones no contributivas (como elemento ahora «externo» anexo «desde fuera» al nivel contributivo) parece desconocer su función originaria *de instrumento redistributivo interno en el nivel contributivo profesional*. Implica que se inscriben en un proceso de segregación entre la técnica del seguro y la lógica de la solidaridad, como elemento asistencial externo de una prestación contributiva. Su naturaleza no sería no contributiva, sino de asistencia vinculada «ex lege» a la prestación contributiva *formando una unidad* con ella. Como la experiencia jurídica ha confirmado, dentro de este criterio legal (la inclusión en el régimen financiero de las prestaciones no contributivas) estaría subyacente la idea de una financiación definitiva con cargo a los PGE, y no, como hasta hace poco, con cargo a cotizaciones sociales.

El modelo vigente convierte al nivel contributivo en un ámbito de protección más corporativo e individualista. El Acuerdo político-social de 2001 impulsa una solución de clausura o de cierre, al establecer, *con carácter definitivo* –dice– la ubica-

ción de los complementos a mínimos dada su naturaleza no contributiva, y determinándose las sucesivas aportaciones del Estado hasta la financiación total de dichos complementos, con un compromiso temporal de no superar los doce años.

Podría apostarse por un modelo distinto preferible (*modelo proponible*). Este modelo –ya proponible de «*lege ferenda*»– debería partir de que el nivel contributivo de la Seguridad Social ha de tener mecanismos de redistribución y solidaridad interna, tanto en los topes mínimos como en los máximos de pensiones. En tal sentido los complementos a mínimos podrían incluirse en el nivel contributivo como elemento asistencial del mismo; y posiblemente financiado con cargo a cotizaciones profesionales, de modo preferible –a diferencia de lo que ahora sucede– a su financiación *indiferenciada* con cargo a impuestos generales (PGE). En coherencia con la idea-fuerza de que el seguro social se transforma en su lógica interna de contributividad estricta por su inserción en el esquema solidario propio del sistema de Seguridad Social en que se inserta como técnica instrumental para la organización de la protección de un derecho social de ciudadanía (arts. 41 y 50 CE). Ello no entraría en contradicción con el nivel contributivo que complementan, sino que lo adaptan a una lógica distinta a la del seguro privado.

IV. Planteamiento crítico sobre el proceso de reforma social negociada

El resultado final de este modelo de reforma social (objeto de planificación concertada) puede ser abundar en la generación de una sociedad dual, tanto en el ámbito del mercado de trabajo como en el marco del sistema de protección social. El Derecho de la protección social tiende a describir dos universos cerrados de tutela protectora: el derecho de los fuertes y el derecho de los débiles. Es preocupante que la reforma emprendida tienda a ser más insolidaria respecto a los futuros trabajadores, cuyos derechos de prestación serán inferiores.

Sin embargo, por decirlo con Ludwig Wittgenstein, «no hay una necesidad por la que algo tenga que ocurrir porque otras cosas hayan ocurrido», pues sólo hay una simple «necesidad lógica»²⁷. Es así posible un cambio de rumbo en el proceso de reforma social, sin que pueda objetarse que existe ya un orden «a priori» (predeterminado) de las cosas que impida toda posible reorientación del proceso en curso. En una posible reorientación de carácter garantista y democrático-social del proceso reformista de la Seguridad Social, se debería partir de la recuperación de los valores fundamentales consagrados en la Constitución, evitando la fácil huida del texto constitucional por la vía de políticas legislativas de tipo liberal individualista. Es necesario partir de los *fines* que deben ser perseguidos por las

²⁷ WITTGENSTEIN, L.: *Tractatus Logico-Philosophicus*, trad. J. Muñoz e I. Reguera, Madrid, Alianza, 1997, proposiciones 6.37 y 5.634, págs.175 y 145.

reformas del Derecho de la Seguridad Social. Es preciso recuperar el objetivo de la humanización de la política de Seguridad Social. Se trata nuevamente de «situar al hombre en el centro de cualquier tipo de reflexión» (Hugo Sinzheimer).

Esto supone asumir la dimensión finalista de la institución. El hombre debe ser sustraído al libre juego de las fuerzas del mercado respecto a las situaciones de necesidad que amenazan su existencia humana. La política de Seguridad Social debe ser un esfuerzo de creación continua para la mejora de las condiciones de vida y la distribución de la parte del progreso social según el estado de civilización (función de cobertura y función redistributiva). Éste parece ser el sentido de la política de Seguridad Social tal como se configura en los textos internacionales y en nuestra Constitución. Desde este punto de vista, es necesario identificar los fines de la Seguridad Social desde la perspectiva específica que le es propia, esto es, la liberación de los individuos de las situaciones de necesidad y, a través de ella, la garantía de su integración plena en la sociedad democrática.

Sin embargo, no parece ser éste el enfoque preferentemente adoptado en la reciente reforma legislativa, caracterizada, entre otros rasgos, por una delimitación del sistema de prestaciones (contributivas y no contributivas) atendiendo a su modo de financiación (art. 86.2 LGSS). Pero lo que determina la naturaleza de una prestación es el título en virtud del cual el sujeto protegido la recibe y la función y finalidad de la medida en cuestión. No necesariamente el modo específico de financiación.

Por lo demás, el equilibrio financiero *no es un principio interno* del sistema de Seguridad Social, sino un *condicionante* político-económico *externo* a la misma. Discutible es, por tanto, que dicho «principio» de equilibrio financiero tenga que ser precisamente el eje del proceso reformista. En realidad, la cuestión es asegurar simultáneamente la viabilidad de los programas de reforma y una protección social apta o idónea.

Pero lo que define (y nuclea) a la institución no es sólo el fin, sino también la estructura construida para perseguirlo. En este sentido cabe señalar que el análisis del proceso de reforma en materia de Seguridad Social parece confirmar la *tendencia desestructuradora* en el aspecto institucional del sistema de Seguridad Social, en el sentido de que se está produciendo una efectiva disgregación del contenido básico de la Seguridad Social. Hay en ello un fenómeno de más amplias implicaciones, concerniente al proceso de «descodificación» o «des-sistematización unitaria» de los complejos normativos construidos en la modernidad, debido a la complejidad de las relaciones sociales, a la necesidad de agrupar normas y agrupar los marcos normativos. En tal sentido se avanza hacia la construcción de un sistema de protección social pública (de relevancia en el ámbito de la Unión Europea: Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social, a partir de 1981; art. 2 del Tratado CE, que hace referencia la obligación de la Comunidad de promover un alto nivel de protección social; y manifiestamente en el ordenamiento interno, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado,

a partir de la Ley 46/1985, de 29 de diciembre; los Decretos de Revalorización de pensiones; art. 7.4 LGSS, arts. 11.2.g) y 12.3 LET, etc.).

Este concepto integrador puede comprender:

- la Seguridad Social (reducida a prestaciones de carácter económico y de naturaleza preferentemente profesional contributiva);
- la Asistencia Social o Seguridad Social asistencial (con prestaciones económicas, preferentemente de carácter no contributivo, basadas en técnicas de ayuda pública, las cuales se otorgarían ahora sobre la base de un auténtico derecho *subjetivo* social de ciudadanía); y asimismo los Servicios Sociales.
- y, por último, un Servicio de Salud.

De este modo, el sistema de protección social pública se construiría sobre el bloque constitucional formado por los arts. 41, 43, 49, 50, 148, 149 y disposiciones concordantes del texto constitucional. Esta construcción que es reflejo en el plano de la dogmática o construcción jurídica del fenómeno disgregador, se refuerza y legitima ante la doctrina del Tribunal Constitucional que debilita la «fuerza configuradora» del art. 41 CE. Esta falta de real fuerza configurada se ve confirmada en la experiencia jurídica por la contradicción entre la unidad formal proclamada en el art. 41 CE y su negación por la realidad organizativa y funcional resultante de las reformas una vez promulgada la Constitución. Bajo esta *configuración de política legislativa* se constata que la Seguridad Social prevista en el art. 41 CE «*es una pieza más*» del más complejo sistema de protección social pública. Ello es constitucionalmente posible porque «el legislador goza de libertad al respecto tanto para mantener las líneas tradicionales de un sistema de Seguridad Social como para refundir las instituciones heredadas en este nuevo modelo de organización y de acción social... Hoy por hoy, en el desarrollo de la Constitución, las líneas de tendencia firmes parecen ser las que llevan a la configuración» de una pluralidad de sistemas de acción Social (sistema de protección de la salud, art. 43; sistema de Seguridad Social, art. 41; sistema de servicios sociales, arts. 49, 50, 39, 40.2...) (Borrajo; Vida; Desdentado). Proceso de disgregación deliberada que puede ser percibido de modo todavía más amplio *por cada una de las ramas fundamentales protección social* (sistema general de salud; sistema de pensiones; sistema subsidios profesionales; sistema de protección de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; sistema de protección por desempleo y sistema de asistencia autonómico).

Dentro de este *cuadro disgregador* en la legislación ordinaria hay que precisar que la noción jurídica de Seguridad Social no es dependiente del mero factor competencial, ya que el art. 41 CE imputa la obligación de mantener un régimen público de Seguridad Social a los «poderes públicos» con carácter general; y estos términos son comprensivos tanto del Estado central como de las Comunidades Autónomas. Siendo ello así, la distribución de competencias en materia de Seguridad Social entre Estado y Comunidades Autónomas (atendiendo al grupo de normas integrado por los arts. 148.1.20.º y 21.º y 149.1.16.º y 17.º CE) *es indiferente* para la elaboración de un concepto jurídico de Seguridad Social. Cuestión distinta

es que la distribución competencial con base a la diferenciación entre «legislación de Seguridad Social» (art. 149.1.17.^a CE) y «asistencia social» (art. 148.1.20.^a CE) plantee problemas respecto al principio de unidad de un «sistema» coherente de Seguridad Social, que pueda dar lugar a sistemas de «reparto» competencial de problemática acomodación al esquema constitucional (vgr., asunción como competencia asistencial exclusiva de la renta mínima de inserción o ingreso de solidaridad por las Comunidades Autónomas, cuando en puridad debe ser una competencia *compartida* en cuanto materia propia de un sistema de Seguridad Social evolucionado, debiendo asumir, en tal caso, las comunidades autónomas importantes competencias pero en lo que se refiere a la promulgación de una legislación no básica).

Este sistema de protección social *pública constituye por el momento la cláusula de cierre del proceso disgregador del sistema tradicional de Seguridad Social*. Se podría hablar, por lo demás, de sistema global de protección social con dos ámbitos netamente diferenciados: el sistema público y el sistema privado, con muchos puntos de intersección y que encontraría su base en el mismo art. 41 CE, en coherencia con la interpretación de este precepto realizada por el Tribunal Constitucional, que distingue entre un régimen público y sistemas de asistencia y prestaciones complementarias libres (Derecho de protección social global, pública y privada; Monereo). El sistema de protección social pública y obligatoria –*concepto éste que ya de por sí refleja el fenómeno disgregador de ámbitos o ramas de protección que antes se insertaban, al menos en el plano conceptual, en el sistema de Seguridad Social*– se identifica con la Seguridad Social más Asistencia Social, sus prestaciones tendrían los rasgos propios de ser personales, individualizables y económicamente evaluables; y distributivas, no resarcitorias (Hurtado; Alarcón). Dentro del sistema de protección social pública se insertaría el sistema de Seguridad Social (comprensivo de las prestaciones económicas contributivas y no contributivas y de las prestaciones en especie: los servicios sociales) y la Asistencia Social. Es, en este marco, el sistema de Seguridad Social un ordenamiento imperativo y de orden público. Por su parte, junto a este ámbito público y obligatorio existiría de forma separada, pero con interferencias significativas, la protección social privada o voluntaria (que incorporaría las distintas formas de la hoy mal llamada «Seguridad Social complementaria» y los regímenes de previsión voluntaria, especialmente el sistema integrado de planes y fondos de pensiones). Ambos sistemas dotados de autonomía propia tienen su base constitucional *genérica y abstracta* en el art. 41 CE, el cual distingue (constitucionalizándolos) entre un régimen público de Seguridad Social y los sistemas de protección social voluntaria o de aseguramiento colectivo, a través del vasto y plural campo acotado con la figura privada y contractual de los «contratos de previsión colectiva». El desarrollo legislativo (en consonancia con la reiterada doctrina del propio Tribunal Constitucional; cfr. SS.TCo 103/1983, 121/1983, 65/1987, 134/1987; 208/1988, y 206/1997) de la fórmula constitucional *ex* art. 41 CE, se traduce en la implantación de un modelo normativo de protección social abierto hacia formas privadas de protección complementaria externa al sistema institucional de la Seguridad Social. De este modo, el desarrollo del art. 41 CE se configura como un sistema pluralista,

es decir, como un modelo constitucional de «dos escalones» de protección social: a) un sistema público o legal de Seguridad Social (como función del Estado y estructurado como sistema mixto, es decir, como componentes contributivos y asistenciales); y b) un régimen de protección social voluntaria (de carácter complementario o suplementario y basado en una lógica contractual privada) (Monereo). El Tribunal Constitucional ha declarado sin paliativos que el sistema prestacional de los planes y fondos de pensiones no constituye Seguridad Social (STCo. 206/1997, de 27 de noviembre), muy alejado ya de la lógica más publicista del viejo sistema tradicional de las mejoras voluntarias estrictas cuya idea originaria quedó ya «petrificada» por su desajuste con la experiencia jurídica (Monereo).

Ahora bien, es necesario tener en cuenta el carácter *cambiante y naturaleza evolutiva de la institucionalización de la Seguridad Social*. En efecto, la legislación social está en desarrollo permanente. Se cimenta en la teoría solidarista según la cual la colectividad es responsable de la seguridad de los individuos. La Seguridad Social es un *bien colectivo* donde la satisfacción incumbe al Estado para la organización de servicios públicos apropiados que la hagan realidad (para cumplir una finalidad *en sí misma cambiante*). Su finalidad global es manifiesta: la historia de la Seguridad Social, al menos hasta el presente, donde se vislumbra un futuro incierto para la misma, es la de una *transferencia* progresiva de la responsabilidad de los individuos de las instituciones privadas a la colectividad general más fuerte y de una especialización gradual de las formas de protección social. El trasfondo de este desplazamiento o sustitución de responsabilidades (siempre parcial, y más ahora donde se trata de implicar más al sujeto protegido, no sólo como sujeto pasivo receptor de prestaciones sino también como sujeto activo que contribuye de algún modo a la superación del estado de necesidad en que se encuentra) se halla en la verificación de que la capacidad económica de un individuo y de su familia en la lucha contra la adversidad es muy limitada y exige un cierto grado de socialización. Éste es uno de los presupuestos de base de la desmercantilización en la satisfacción de determinadas necesidades social y políticamente relevantes. En la actualidad, se asiste a un proceso inverso de transferencia de la responsabilidad pública hacia la responsabilidad individual.

Pero la evolución de la Seguridad Social no siempre ha seguido un plan sistemático (recuérdese los problemas de técnica legislativa). Es más bien el resultado contradictorio de la superposición de realizaciones independientes o sucesivas sin coordinación entre sí. Es, además, una institución que se sitúa en el mismo corazón de la democracia contemporánea, pues se ha desarrollado en función del movimiento de ideas en relación con la evolución de la estructura social, de la democracia y de las condiciones económicas y sociales. La Seguridad Social evoluciona constantemente. La referencia doctrinal a los «*virajes*» de la Seguridad Social (Velarde Fuertes, 1990) remite no a cambios lineales sino a cambios cualitativos del sistema, pero lo hace con cierto retraso, pues suele ocurrir que los hechos cambien rápidamente, y que las ideas y las concepciones lo hagan, por el contrario, más lentamente. Por lo demás, el proceso de reformas vertiginosas, y

ciertamente de carácter estructural, que se viene produciendo en la última década, guarda más coherencia con lo que siempre ha sido el reformismo social de lo que suele comúnmente pensarse. Es más, la misma evolución histórica de la Seguridad Social es reflejo de un proceso altamente contradictorio –más allá de los intentos de reconducción o sujeción a un «plan» de Seguridad Social. Dicha evolución no ha seguido un plan sistemático, siendo el resultado de la superposición de realizaciones independientes o sucesivas sin coordinación entre sí. Es una materia viva, en evolución continua que se transforma con el desarrollo de la civilización y la situación política y económica²⁸. Es la Seguridad Social, la *síntesis* de múltiples esfuerzos en vistas de corregir las consecuencias de los mecanismos económicos para adoptar los recursos de los individuos y de sus familias a sus necesidades teniendo en cuenta las circunstancias cambiantes de todo tipo. No en vano se ha venido a decir, con razón, que la historia de la Seguridad Social, es la historia de su continua reforma (Durand; Vida). Más recientemente se ha insistido en la constante y creciente pérdida de unidad en el «sistema» de Seguridad Social y se ha aludido a la reforma como un estado permanente de los sistemas de Seguridad Social, reflejo de la misma complejidad en la organización del sistema protector y de la variable dirección de la política del Derecho de la Seguridad Social. En el aspecto más externo y transparente del problema se constata la necesidad de una exigencia de adaptación permanente ante la evolución de unas necesidades sociales en constante aumento y unos medios económicos limitados. De este modo se produce la expansión de la demanda de protección ante un sistema protector de recursos limitados, y que a menudo siempre opera con retraso en dar las respuestas a las demandas. Además, cada reforma de la legislación suele ser «casi siempre la reacción frente a otra reforma anterior que se ha vuelto obsoleta o disfuncional» (Desdentado) en cortísimo período de tiempo. Por otra parte, como quedó dicho, las reformas en materia de Seguridad Social presentan un carácter eminentemente parcial y fragmentario en todos los países europeos, incluyendo señaladamente a nuestro país. Las causas son complejas, y derivan desde luego de la dificultad de la tarea de adaptación permanente del modelo de Seguridad Social y de un factor político fundamental. Se ha podido decir que el elevado grado de conflictividad respecto a las transformaciones en materia de Seguridad Social, especialmente cuando pueden incidir sobre expectativas sociales ha impedido en los años 1977, 1982 y 1985 la realización de proyectos globales de reforma y había contribuido a la formación de un modelo de acción social más empírico, mediante la adopción de medidas de ajuste con la finalidad de atajar o prevenir situaciones extremas de desequilibrio. Es el caso, por ejemplo, de la Ley 26/1985, respecto a las pensiones y de las leyes 22/1992 y 22/1993, en materia de protección por desempleo.

La misma idea de *progreso* proyectada a la Seguridad Social ha entrado en crisis. Como se sabe el progreso en materia de Seguridad Social se expresa en un conjunto

²⁸ NETTER, F.: *La sécurité sociale et ses principes*, París, Librairie Sirey, 1959, págs.13 y sigs.

de derechos que se encuentra en la evolución de los regímenes de Seguridad Social de todos los países: (a) El primero de ellos se formula como la tendencia a la universalidad, es decir, la extensión o expansión de la protección a toda la población (es la generalización de la Seguridad Social, y también el fenómeno de su relativa deslaboralización). El segundo, (b) concierne a la tendencia a la cobertura completa o integral frente a todas las eventualidades capaces de alterar el nivel de vida del individuo y de su familia (Esa idea de progreso en la política de Seguridad Social, se halla en doctrina jurídica clásica como Durand, Venturi, Laroque, Persiani y Netter). Se ha llegado a decir, con razón, que cuando se reconoció, por fin, que todo ser humano por el hecho de serlo tiene el mismo derecho al desarrollo de la personalidad y que es responsable la comunidad de establecer los presupuestos para el ejercicio de estos derechos, se dio inicio a la sociedad moderna (en el sentido fuerte de valor civilizatorio) y, con ella, comenzó a existir un número muy elevado de oportunidades vitales para una cantidad muy elevada de seres humanos. En este sentido la igualdad supone progreso moral y sigue suponiéndolo, mientras la naturaleza del hombre histórico no diga lo contrario; lo que parece difícil (Ralf Dahrendorf).

Sin embargo, en las últimas décadas la evolución de los sistemas legales de Seguridad Social está mostrando no sólo la contención en el avance en esas dos direcciones fundamentales, sino también la existencia de retrocesos en el *standard* (en términos sobre todo –aunque no únicamente– de calidad de la protección social pública dispensada). Las explicaciones son complejas, pero tras ello no se oculta la *ruptura de una cláusula implícita al pacto de solidaridad social: la redistribución suponía un ejercicio de suma cero –el crecimiento económico, la «expansión de la tarta», había atenuado las disputas sobre la redistribución.* Las dificultades actuales en el crecimiento expansivo del Estado social, los límites del crecimiento, y los problemas de la desestabilización de la condición salarial introducen nuevas tensiones en la lógica social redistributiva. Basta reparar en lo que ha quedado del famoso principio de irreversibilidad o irreversibilidad de las conquistas sociales, después de los procesos de reforma social imprimida en España y, en general, en todos los países europeos bajo la lógica prioritaria de mercado de la contención del gasto público, que es la lógica de la necesidad, y de lo pretendidamente inevitable por ser necesario para la acomodación acrítica de la sociedad organizada a la lógica de racionalidad económica. Como ya se ha puesto de manifiesto en las últimas reformas legales en materia de Seguridad Social, no se reconoce un principio de irreversibilidad de las conquistas sociales, ya que el poder legislativo puede en todo momento reducir los niveles de garantía preexistentes, con el límite en sí de los específicos derechos constitucionales indisponibles por el legislador (SSTCo. 134/1987, fj. 5.º, 97/1990, fj.4.º, y 222/1992, fj. 6.º).

No es vano señalar que el *problema político de fondo* se ha resuelto a través de un *programa de consenso político pluralista* sobre el sentido del nuevo modelo de protección social, en particular de Seguridad Social. En suma, una reforma *global* de todo el sistema (que en realidad no es tal porque dejó fuera a los regímenes funcionaria-

les de Seguridad Social, al sistema de protección por desempleo, a las prestaciones sanitarias y a las RMI). Una reforma que va más allá desde luego del intento racionalizar y del objetivo formalmente explicitado en el Pacto de Toledo de reformar para conservar lo existente. En realidad, se trata de cambiar lo existente, instaurando un nuevo modelo de protección social, en una línea más universalista, más asistencialista y privatista (toda vez que atendiendo a la misma Recomendación Decimocuarta del Pacto de Toledo, la previsión social complementaria externa al sistema de Seguridad Social es una prioridad de política legislativa al ser aquélla un *elemento de consolidación de la protección social configurada en la Constitución*).

El fenómeno culmina en su «dilución» en el más amplio y difuso concepto de *protección social pública dentro, de la todavía más amplia noción, de protección social global, pública y privada*, en el cuadro flexible que proporciona el texto constitucional ex art. 41 CE, en el sentido antes señalado.

Sin embargo, el proceso de reformismo socio-económico de los sistemas de Seguridad Social se vincula también a un fenómeno de más amplias dimensiones «culturales». Por una parte, a la necesidad de adaptación de los sistemas de Seguridad Social a la era de la globalización de la economía mundial. Por otra, la democracia contemporánea está en vías de «des-sustancialización» (lo que ayuda a explicar el fenómeno de que pueda extenderse la democracia formal a la par que avanza o se extiende la pobreza, definida en su sentido más clásico como una falta radical de los recursos materiales necesarios para la subsistencia). En España hay más de ocho millones de pobres, sin que, y esto es preocupante en la lógica de lo social, el sistema de protección pública se vea decididamente cuestionado en su legitimidad social y democrática. Estos colectivos no han encontrado un cauce adecuado de defensa de sus intereses; y quizás carezcan por el momento de una conciencia de su situación de «infraclase» o «subclase», lo que lo hace todavía más difícil. Es evidente que el Pacto de Toledo, y su desarrollo legislativo posterior, ha podido prescindir de la revisión del modelo actual de rentas mínimas de inserción, renunciando, por el momento, a establecer un sistema nacional de rentas mínimas. La remercantilización del espacio público hacia el privado es reflejo del viejo fenómeno más amplio de la «mercantilización de todas las cosas» en el capitalismo avanzado (Monereo). Téngase en cuenta que en la construcción contemporánea de la democracia del Estado social (Estado social y democrático de Derecho) la idea-fuerza de la democracia se consideraba inseparable de un alto nivel de justicia social y económica, lo que requería por parte del poder público de una política de reforma socio-económica que permitiese «nacionalizar» los bienes colectivos fundamentales.

Pero las leyes del mercado de la previsión privada en aumento no son morales, el mercado es una maquinaria que funciona con aquellos que están en condiciones de intervenir y excluye al resto. Es una lógica «excluyente» que si no es controlada por el poder público puede ser contraria al sistema democrático-social, el cual se basa en una lógica «inclusiva» o integradora del hombre social (esto es, de los individuos y grupos sociales de pertenencia) en el gobierno de la sociedad. El juego de

«racionalidad» del mercado es visible en las consecuencias socio-económicas de la globalización, que se está produciendo bajo el predominio de la doctrina del liberalismo económico y político social. En tal sentido los Informes sucesivos de las Naciones Unidas para el Desarrollo permiten comprobar que las situaciones de pobreza y las desigualdades aumentan vertiginosamente. Es más, la tensión entre pobreza y riqueza cada vez «respeta» menos las fronteras nacionales. Las bolsas de pobreza y exclusión se están instalando en nuestras sociedades «desarrolladas» (definida la «exclusión» como la separación de las oportunidades vitales –Ralf Dahrendorf– que padecen determinadas categorías o grupos de personas –a menudo llamados, ya significativamente, como «*subclase*» o «*infraclase*»–) por causas diversas, entre las cuales se halla sin duda la falta de ocupación. Se trata de individuos y colectivos de población que se encuentran en la imposibilidad de disfrutar plenamente de la ciudadanía integral en sus dimensiones política, social y cultural. De manera que el hecho constatable de que una parte de los individuos (en el «tercer mundo» la inmensa mayoría) padezca hambre y necesidad extrema no parece contemplarse ya (o al menos se actúa como si tal cosa ello no fuere así) como un atentado o violación a los derechos del ser humano (en esto estriba básicamente ese fenómeno a que se ha hecho referencia antes de «des-sustancialización» de la democracia contemporánea). Ello refleja una falta de sensibilidad social, la cual, sin embargo, acentúa la crisis de legitimidad y de confianza de los sistemas democráticos, sólo apenas oculta tras la presentación oficial y mediática de la crisis de la solidaridad social. Esa devaluación de los objetivos de la democracia contemporánea está presente en las *prioridades económicas* de la convergencia europea, que degradan a un segundo plano las variables de justicia social como elemento de convergencia y de progreso de la emergente Unión política Europea. En el plano de los resultados, no se ha cumplido el objetivo prioritario de la Seguridad Social, la lucha contra la pobreza –aunque es cierto que ésta se ha reducido en los países europeos–, por no hablar de la no consecución del objetivo algo más ambicioso de la lucha contra la exclusión social. Pero el culpable no es el «sistema institucional» de Seguridad Social, sino las políticas de fondo que impulsan y determinan sus objetivos concretos. Lo que es seguro es que el mercado, que es intrínsecamente selectivo, es incapaz por sí mismo de «subrogarse» como fuerza impulsora en lograr hacer realidad el objetivo de la lucha contra la pobreza y de una exclusión social en continuo avance en los países desarrollados. Es necesario procurar no sólo que no sean siempre los mismos quienes la padezcan, sino establecer el orden social idóneo para erradicarla de la faz de la tierra, y en el mismo interior de las sociedades desarrolladas. Aunque de los análisis «binarios» se ha podido decir, con sorprendente ligereza y falta de verificación empírica, que están superados, lo que es indiscutible es el dualismo existente entre pobres y ricos (acomodados o clase «satisfecha», por decirlo con palabras del Galbraith). El pobre y el excluido llaman menos la atención porque son los que menos ostentan las fuentes base de poder en la sociedad. Por ello su protección y la remoción de su situación deben ser una prioridad de la sociedad solidaria organizada en el Estado social y democrático de Derecho.

Con todo, parece que –utilizando la «metodología Beveridge» o la adoptada en nuestro país con el proceso de reforma que se reflejó en la LBSS de 1963– será preciso refundar el sistema de Seguridad Social adecuándolo a las exigencias civilizatorias de los nuevos tiempos. Es necesario establecer un *nuevo pacto social sobre el sistema de Seguridad Social y, general, sobre el modelo de protección social*. Debe superarse la *fase* político-jurídica de simple desarrollo del Pacto de Toledo, promoviendo objetivos más ambiciosos en el plano de la política de protección social. El Pacto de Toledo nació de una *actitud defensiva* del bloque democrático-social ante la ofensiva neoliberal. Ha sido útil y positivo para plasmar el compromiso político de mantener –en el sentido del art. 41 CE– un régimen público de Seguridad Social dentro del sistema de Estado Social. Hoy en día hay que fijar como objetivo preferente el de *ampliar el sistema de protección social pública y el de mejorar el sistema de pensiones*, teniendo en cuenta el crecimiento económico, en el marco de una política responsable.

En los países avanzados *no ha habido, desde la postguerra, una verdadera revisión integral en Europa del Estado Social en todas su dimensiones*. La reforma debe inspirarse en los principios de solidaridad e igualdad, pero junto a una mayor dosis de homogeneidad social (que no implica uniformidad), debe basarse en el trabajo y la seguridad inherente a todo sistema provisor que se tenga por tal. Todo esto es lo que debe perseguir el nuevo Estado del Bienestar «positivo». Este sistema del bienestar será más *pro-activo*, no sólo tratará de «reparar» las situaciones de necesidad, sino que también intentará «prevenir» la generación de la pobreza, la exclusión social, y asimismo garantizar un elevado nivel educativo general y de formación profesional. Una adecuada política activa de empleo es el mejor antídoto contra gran parte de los problemas del futuro Estado Social. Su vocación más activa permitirá evitar las situaciones indeseables (y evitables...) de dependencia del bienestar dispensado por el sistema público. Para ello el poder público deber establecer medidas de apoyo y de reinserción social y laboral de las personas necesitadas.

Lejos de todo intento liberal individualista de dismantelar el Estado del Bienestar –limitándolo, desde esta óptica individualista, a ser una red de seguridad exclusivamente para los más necesitados («infraclass», pobres y marginados)–, el Estado Social tiene que ser reformado en un sentido más activo, capaz de rendir socialmente y de ser viable desde el punto de vista económico. Para ello es preciso celebrar un nuevo *contrato social* entre el poder público y los ciudadanos. No obstante, desde una atenta mirada a medio y largo plazo de la dirección del proceso de reformismo social actualmente realizados por los gobiernos europeos, existen serias dudas respecto a la observancia real de este objetivo.

Al servicio de estos objetivos renovados es posible que, bajo la organización y el control del poder público, el sector público y el sector privado de la protección social puedan desarrollar su actividad en colaboración no competitiva, a fin de garantizar una cobertura completa de las situaciones de necesidad. Esto implica una intensificación de la construcción del *modelo mixto, público y pri-*

vado, de protección social. Este modelo mixto está en el centro mismo del proceso reformista. Pero este modelo pluralista (como se impone deducir del art. 41 de la Constitución) ha de estar orientado hacia la «comunidad», frente al modelo orientado hacia el «individualismo» y el «mercado». Estos dos modelos tipo son divergentes, y permiten, hoy por hoy, situar correctamente las opciones de política del Derecho Social implicadas en el principio de suficiencia (para la orientación «comunitaria», éste implica la garantía de un mínimo de vida realmente digno que haga que el individuo sea participe activo del proyecto de sociedad; para la dirección «individualista» y de mercado, el principio de suficiencia se traduciría restrictivamente como el aseguramiento de un mínimo de subsistencia vital, atendiendo exclusivamente a las situaciones de pobreza extrema).

Este objetivo es más ambicioso que el que está formulado en el «Pacto de Toledo» y en sus desarrollos normativos realizados hasta el momento. La consecución coherente del Estado Social «pro-activo» conducirá sin duda a sobrepasar el marco más estrecho del Pacto de Toledo, en los términos actualmente formulados. Por ello, se puede ser partidario de alcanzar el objetivo de la dignificación de las pensiones, superando las situaciones de insuficiencia actual y la lógica de contención del gasto que inspiran al actual proceso reformista. El nuevo contrato social debe ser, en efecto, una nueva síntesis entre el estatismo del bienestar y el fracasado individualismo liberal. Necesario es retener que siguen existiendo diversos modelos de sociedad y que hoy cuenta con apoyo mayoritario un enfoque político basado en el activismo del Estado como mecanismo de redistribución de rentas y garantía efectiva del principio de igualdad de oportunidades.

Este proceso de reforma social podría realizarse por innovaciones graduales, y reflejaría la necesidad de realizar cambios reformistas antes de que los problemas de insostenibilidad del sistema a largo plazo puedan conducir a soluciones regresivas con gravísimas fracturas en el entramado social. Una reforma de adaptación, basada en la solidaridad y en el universalismo, actualmente es aceptada por la inmensa mayoría de la población. El mensaje para los reformadores sociales es inequívoco: cuando las instituciones sociales no funcionan no basta con criticarlas desde fuera: hay que implicarse y participar precisamente para cambiarlas también desde su interior en el sentido deseado. Ello permitiría diseñar procesos de transición gradual, porque, como es sabido, una gran época histórica nunca muere tan rápidamente como sus herederos tienden a esperar.

Cabría inquirir sobre el modelo de sistema de Seguridad Social y de protección social global que debe implantarse en el tercer milenio. Desde mi punto de vista sería, en trazos gruesos, el siguiente:

- A) Un sistema público mixto e integrado de protección social: previsional (Seguridad Social contributiva) y asistencial (Seguridad Social no contributiva y asistencial), con técnicas de financiación y de gestión adaptadas a las *funciones* que debe cumplir el poder público. La desmercantilización

cuantitativa como objetivo fundamental de las políticas de Seguridad Social (principio de suficiencia constitucional ex art. 41 CE).

La estructura del sistema *lege ferenda* debería partir de la armonización entre los varios ordenamientos dentro del sistema de seguridad social. Los principios que deberían aplicarse se pueden explicar fácilmente:

- a) *El ordenamiento de pensiones debe ser único para todo los trabajadores públicos y privados, y el mismo sistema de normas que se aplique a los trabajadores autónomos.* Pensado, pues, para todo el trabajo profesional.
 - b) La protección de la salud y la renta mínima de ciudadanía es única para todos los ciudadanos, sin perjuicio de su desarrollo y mejora a través de la legislación *no* básica de las Comunidades Autónomas.
- B) Un sistema de protección social complementaria bajo la *tutela* y *control* del poder público, con una importante función complementaria y suplementaria a cumplir. El convenio colectivo constituiría la fuente principal de establecimiento y regulación de los sistemas de previsión dentro del área privada y pública del empleo. El sistema de planes y fondos de pensiones reforzaría la participación democrática de los interesados en la gestión. En la estructura de funcionamiento deben jugar un papel fundamental las organizaciones sindicales. Es deseable que pueda tenderse a la universalización, pero una eventual medida de imposición legal del carácter obligatorio (afiliación obligatoria) de los sistemas privados –aparte de ser inconstitucional por contravención del art. 41, último inciso, CE–, podría conducir al tiempo a una privatización del nivel contributivo de la Seguridad Social.

Se debería replantear la política actual de subvenciones fiscales, suprimiéndolas o reduciéndolas en términos razonables, máxime cuando se aduce continuamente el déficit público, como fundamento para llevar a cabo políticas restrictivas de derechos sociales fundamentales. La inequidad de las subvenciones es tanto mayor cuanto que es indiferente a la capacidad económica de los sujetos, y se hace mayor esa inequidad conforme se incrementa el nivel de rentas o de ahorro adscrito a los fondos de pensiones (que tiende a aumentar). Por lo demás, el tratamiento fiscal es similar o igual para todos los sistemas de planes de pensiones (individual, asociado y de empleo), no pareciendo razonable que los sistemas «individuales» tengan el mismo tratamiento fiscal privilegiado que las otras dos modalidades.

La condición política reside probablemente en que se reorganice el sistema de Estado del Bienestar contemporáneo en una dirección de *compromiso social más «positivo»* (vale decir, capaz de articular políticas sociales y de empleo activas y de movilizar todos los recursos humanos y materiales disponibles o «fabricables») y participado (esto es, un sistema democrático de protección social menos burocratizado y en el que exista un espacio significativo para una gestión participativa de todos los ciudadanos y grupos sociales en el funcionamiento de las Administracio-

nes públicas y de los servicios públicos). Sería, ésta, una política de reestructuración hacia un sistema de Estado Social «positivo», que recobraría la tendencia hacia la unidad con base a la garantía del principio constitucional de igualdad sustancial y su orientación hacia el principio de universalidad de los derechos sociales de la ciudadanía (también como tendencia o «idea-fuerza» a conseguir) (artículos 9.2 y 41 CE). Como se ha dicho, será muy difícil implantar este *cambio de rumbo* sin alcanzar un nuevo pacto social constituyente, que implique a todos los agentes políticos y sociales en la construcción de una auténtica Europa social, el cual permitiría una reorganización equilibrada de los sistemas nacionales de transferencias sociales.

Concluyendo, se puede decir que la evolución del sistema normativo de la Seguridad Social es compleja y contradictoria. Los procesos de reformismo social actuales están presididos por la lógica racionalizadora y de contención del gasto (típica de las políticas defensivas en materia de reorganización de los sistemas de protección social). Por el momento la reforma *concertada* («Pacto de Toledo» y los «Acuerdos» político-sociales sobre consolidación y racionalización de la Seguridad Social y el más reciente sobre las pensiones) actúa un recorte del gasto público, considerado necesario para garantizar la viabilidad económica del sistema, y un ambicioso programa de racionalización de la estructura y del modelo de gestión. Con todo, *se acepta también la lógica de la transición de modelos* en un sentido que realza una mayor asistencialización del sistema público global en su conjunto y, paralelamente, lo que se deriva de ello es un aumento del peso del sector de la previsión privada.

En el tiempo histórico en el cual se realiza esta investigación no es fácil vislumbrar el futuro de la Seguridad Social. La experiencia reformista de los últimos años muestra que se vuelve continuamente a reconsiderar la situación del sistema protector en función de los nuevos escenarios económicos y políticos existentes en cada momento. Deciden sobre ello no sólo las instancias políticas, sino también las fuerzas «difusas» que gobiernan y controlan el mercado. El sistema de Seguridad Social actual, puede quedar pronto como *ámbito de la memoria*, a medio camino entre las antiguas formas de protección social pública y la más evolucionada fórmula de protección que conocemos como Seguridad Social «asistencial» de mínimos. El modelo legal vigente no puede ofrecer hoy una obra «maestra» —o, al menos, un tipo ideal— de un pasado revisitado. Es evidente que con el nuevo reformismo social la Seguridad Social no va a desaparecer, sino que se está produciendo más bien una reorganización interna orientada hacia un cambio de modelo de protección social pública.

Es posible pensar que las necesidades actuales reclamen algo más de soluciones imaginativas y más respetuosas con el sistema constitucional, y asimismo busquen, en coherencia, la implantación de un sistema de Seguridad «positivo» (capaz de articular políticas sociales y de empleo activas), que participe no sólo en la «provisión» del bienestar de los ciudadanos, sino también —y colaborando con el conjunto de las políticas públicas sociales y de empleo activas— en la generación y organización del bienestar social mediante cauces públicos y de incitación de la iniciativa privada res-

pecto a los objetivos previamente diseñados desde las políticas de protección social. La dura experiencia histórica de los «modelos de mercado» en el campo de la previsión enseña que sigue siendo necesario el compromiso de los poderes públicos del Estado democrático-social para garantizar un mínimo de igualdad y de homogeneidad social. A pesar de que hay personas que opinan que, cerrando obstinadamente los ojos ante una cosa, ésta ya no existe en el mundo. (vale decir, la pobreza, la desigualdad, la ignorancia...; los valores a los que aludió Beveridge). No sin cierto escepticismo deberíamos negarnos a pensar que la injusticia que domina la historia sea irremisiblemente definitiva. El futuro nunca nos pertenece enteramente, pero tampoco está del todo fuera de las decisiones humanas.

Bibliografía

- ADELANTADO, J. (Coord.): *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdad en España*, Barcelona, Icaria editorial, 2000.
- ALARCÓN CARACUEL, M. R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «Los principios de organización de las pensiones públicas», en *Pensiones sociales. Problemas y alternativas*, Madrid, MTAS, 1999.
- ALONSO OLEA, M.: «La Seguridad Social: presente, pasado y futuro», en AA.VV.: *Cien años de Seguridad Social*, Madrid, Fraternidad-Muprespa y UNED, 2000.
- APARICIO TOVAR, J.: *La Seguridad Social y la protección de la salud*, Madrid, Civitas, 1989.
- BANCO MUNDIAL: *Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Nueva York, Oxford University Press, 1994.
- BALANDI, G. G.: «Principi e scelte normative della riforma previdenziale», *Lavoro e Diritto*, núm. 101 (1996).
- BARRADA RODRÍGUEZ, A. y GONZALO GONZÁLEZ, B.: *La financiación de la protección social en España. A propósito del Pacto de Toledo*, Madrid, CES, 1997.
- BEATTIE, R. y MCGILLIVRAY, W.: «Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento sin crisis», en *RISSE*, núms. 3-4 (1995).
- BEVERIDGE, W. W.: *Seguro social y servicios afines*, Madrid, MTSS, 1989.
- BLASCO LAHOZ, J. F.: *La reforma de la Seguridad Social: el Pacto de Toledo y su desarrollo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.
- *Comentarios a la Ley de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.
- *Las pensiones no contributivas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001.
- BOLDRIN, M., JIMÉNEZ-MARTÍN, S. y PERACHI, F.: *Sistema de pensiones y mercado de trabajo en España*, Madrid, Fundación BBVA, 2001.
- BORRAJO DACRUZ, E.: «La Seguridad Social en la Constitución española», en VV.AA.: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, t. II, Madrid, Civitas, 1991.
- CASTEL, R.: *La metamorfosis de la cuestión social*, Barcelona, Paidós, 1997.
- CAZZOLA, G.: «Le pensioni sotto il segno del Gattopardo», *Diritto delle Relazioni Industriali*, núm. 2 (1995).

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Towards a Europe for All Ages: Promoting Prosperity and Intergenerational Solidarity*, Bruselas, Comunicación de la Comisión, COM (1999) 221, 1999.
- CAMÓS VICTORIA, I.: «La protección de la vejez en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo», en *RL*, núm. 18 (2001).
- CHARPENTIER, F.: *Retraites et fonds de pension. L'état de la question en France et à l'étranger*, París, Ed. Economica, 1996.
- CHAUCHARD, J. P.: «La Sécurité sociale et les droits de l'Homme», en *DS*, núm.1 (1997).
- GUILLERMARD, A. M.: «Equidad y redistribución entre las generaciones: un desafío para el futuro de las pensiones y de todos los regímenes de protección social», en *RISS*, núm. 3 (1999).
- DESDENTADO BONETE, A.: «La nostalgia del sistema: reflexiones sobre el Derecho de la Seguridad Social en una época de crisis. A propósito del «Código de la Protección Social»», en *RL*, núm. 7 (1996).
- «La reforma de la pensión contributiva de jubilación en la Ley 24/1997», *Tribuna Social*, núm. 95 (1998).
- DURAND, P.: *La política contemporánea de Seguridad Social*, trad. y est. preliminar de J. Vida Soria, MTSS, 1991.
- ESPING-ANDERSEN, G.: *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000.
- EUZEBY, CH.: «La Seguridad Social del siglo XXI», en *RISS*, núm. 2 (1998).
- FUENTE LAVÍN, M. de: «Razón financiera frente a razón social: la reforma del sistema público y el impulso a la previsión privada de pensiones», en *Aranzadi Social*, núm. 16 (1998).
- GALBRAITH, J. K.: *La cultura de la satisfacción*, Madrid, Ariel, 1997.
- GARCÍA MURCIA, J.: «El espacio de las pensiones privadas», en *Pensiones sociales. Problemas y alternativas*, Madrid, MTAS, 1999.
- GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.^a A.: «Pensiones de Seguridad Social y Comunidades Autónomas: datos para un estudio», Anuario-Separata de *Parlamento y Constitución*, núm. 4 (2000).
- GARDE ROCA, J. A.(editor): *Políticas sociales y Estado de bienestar en España. Informe 2000*, Madrid, Fundación Hogar del Empleado, 2000.
- GETE CASTRILLO, P.: «La ley de consolidación y racionalización: un hito ambivalente en la reforma interminable del sistema de Seguridad Social», en AA.VV., Valdés Dal-Ré, F. (Dir.): *La reforma pactada de la legislación laboral y de la Seguridad Social*, Valladolid, Lex Nova, 1997.
- GONZÁLEZ CALVET, J.: «Reforma y futuro del sistema de protección social», en *Mientras Tanto*, núm. 67 (1997).
- GONZALO GONZÁLEZ, B.: «Globalización económica y Seguridad Social: su porfía en la Europa del euro», en *RL*, 2000/I.
- «Modelos de aseguramiento en España del riesgo de pérdida de renta derivada de la actividad laboral a causa de la vejez», Bilbao, Fundación BBV, 1996.
- «Privatización y otros signos del retroceso de la Seguridad Social en Europa», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 158 (1998).
- HELD, D.: *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997.

- HERCE, J. A. y PÉREZ-DÍAZ, V. (Dir.): *La reforma del sistema público de pensiones en España*, Barcelona, «la Caixa», 1995.
- PESSI, R.: «Corrispettività e solidarietà nel nuovo sistema previdenziale», en *La riforma del sistema previdenziale*, Padova, Cedam, 1995.
- HENNESSY, P.: «El creciente riesgo de la dependencia en la vejez: ¿qué papel aguarda a las familias y a la seguridad social?», en *RISS*, núm. 1 (1997).
- INSERSO/IMSERSO: *Informe de valoración del Plan Gerontológico estatal 1992-1997*, Madrid, 1999.
- IRTI, N.: *La edad de la descodificación* (1986), trad. de I. Rojo Ajuria, Barcelona, Bosch, 1992.
- LÓPEZ CUMBRE, L.: *La prejubilación*, Madrid, Civitas, 1998.
- LÓPEZ GANDÍA, J.: «El Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social. La renovación del Pacto de Toledo», en *Rev. de Derecho Social*, núm.14 (2001).
- LÓPEZ GANDÍA, J. y OCHANDO CLARAMUNT, C.: «Crisis económica y estado de bienestar», *Revista de Derecho Social*, núm. 1 (1998).
- MALDONADO MOLINA, J. A.: *La protección de la vejez en el sistema español de Seguridad Social*, Tesis doctoral, Inédita, Granada, 2000.
- «La descentralización territorial y las pensiones no contributivas. A propósito del Decreto 284/1998, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía», *AL*, núm. 28 (1999).
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social*, Madrid, MTAS, 2001.
- MOLINA NAVARRETE, C.: «Nuevas reglas sobre la jubilación anticipada», en *La Ley*, núm. 4892 (1999).
- MONEREO PÉREZ, J. L.: *Público y privado en el sistema de pensiones*, Madrid, Tecnos, 1996.
- *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996.
- «El sistema de pensiones entre Estado y Mercado», en *DL*, núm. 48 (1996).
- «El modelo español de protección contra el desempleo», en López López, J. (Coord.): *Seguridad Social y Protección social: temas de actualidad*, Madrid, Marcial Pons, 1996.
- *El sistema de protección por desempleo en España*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997.
- «Los planes de pensiones en el sistema de protección social: El modelo de pensiones complementarias», en *VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, MTAS, 1997.
- «El futuro del sistema de pensiones: sistema público y sistemas privados» (I) y (II), en *REDT*, núms. 88-89 (1998).
- *Fundamentos doctrinales del Derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999.
- «Evolución y futuro del Derecho del Trabajo: el proceso de racionalización jurídica de la 'cuestión social'», en *RL*, núm. 15/16 (2001).
- MONEREO PÉREZ, J. L. y MOLINA NAVARRETE, C.: *El derecho a la renta de inserción*, Granada, Ed. Comares, 1999.
- MONEREO, J. L., MONEREO, M. y OCHANDO, C.: «Keynesianismo y políticas económicas y sociales: una aproximación crítica a las políticas de empleo», en *Sistema*, núms. 155-156 (2000).
- RAMÍREZ MARTÍNEZ, J. M. y LÓPEZ GANDÍA, J.: «Valores constitucionales y Seguridad Social», *RMTAS*, núm.13 (1998).

- RIVERO LAMAS, J.: *Protección de la salud y Estado social de Derecho*, Discurso de recepción académica, Real Academia de Medicina, Zaragoza, 2000.
- RODRÍGUEZ-CABRERO, G.: «El Estado del bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional», en Gomà, R. y Subirats, J. (Coords.): *Políticas públicas en España. Contenido, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel, 1998.
- Rodríguez-Ramos, M. J.: «El convenio 102 OIT de norma mínima de la Seguridad Social», en *RT*, núm. 98 (1990).
- SINGH, A.: «Reforma de las pensiones, mercados de valores, formación de capital y crecimiento económico: un comentario crítico sobre las propuestas del Banco Mundial», en *RISS*, núm. 3 (1996).
- TAMBURI, G.: «Motivación, propósitos y procesos de la reforma de las pensiones», en *RISS*, núm.3 (1999).
- TIMMINS, N.: *Los cinco gigantes. Una biografía del Estado de Bienestar*, trad. S. Borrajo Iniesta, Madrid, MTAS, 2000.
- TORTUERO PLAZA, J. L.: «Reflexiones sobre la Seguridad Social y su reforma: del compromiso político a la reforma legislativa», en *Tribuna Social*, núm. 107 (1999).
- VALDÉZ DAL-RÉ, F.: «El sistema europeo de Seguridad Social: realidad y perspectivas de futuro», en *RL*, 1997/II.
- «Estado social y Seguridad Social (I) y (II)», *RL*, 1994/II.
- VELARDE FUERTES, J.: *El tercer viraje de la Seguridad Social (Aportaciones para una reforma desde la perspectiva del gasto)*, Madrid, IEP, 1990.
- VIDA SORIA, J.: «Art. 41. Seguridad Social», en Alzaga Villaamil, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Edersa, 1996.
- *¿Qué fue eso de la Seguridad Social?*, Discurso de Apertura, Universidad de Granada, Curso Académico 2001-2002.
- VILLA GIL, L. E. DE LA.: «Las pensiones sociales: problemas y alternativas», en VV.AA.: *Pensiones sociales. Problemas y Alternativas*, Madrid, MTAS, 1999.
- VV.AA., Monereo Pérez, J. L. y Moreno Vida, M. N. (Dir.): *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, 2 vols., Comares, Granada, 1999.
- VV.AA., *El sistema de pensiones en España. Análisis y propuestas para su viabilidad*, Madrid, Círculo de Empresarios, 1995.
- VV.AA.: *La protección de las personas y grupos vulnerables en el Derecho Europeo*, dir. F. M. Mariño Menéndez y C. Fernández Liesa, Madrid, MTAS-Universidad Carlos III, 2001.