

# Carencias y nuevos derechos



El gasto social per cápita en España está por debajo del promedio de los 15 países de la UE previos a la ampliación del bloque en 2004. Pero además de proponer la equiparación a los promedios europeos, vale destacar que el superávit acumulado desde 1998 en la Seguridad Social es uno entre los varios argumentos que rebaten las propuestas de privatización del aseguramiento y desviación de los recursos del Tesoro Público. En cuanto a avances, el reconocimiento de derechos como los de las personas en situación de dependencia presenta nuevos retos de implementación.

Plataforma 2015 y más<sup>1</sup>  
Pablo José Martínez Osés

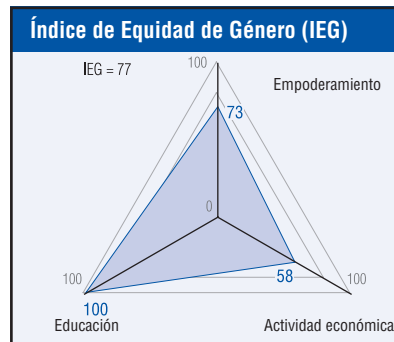
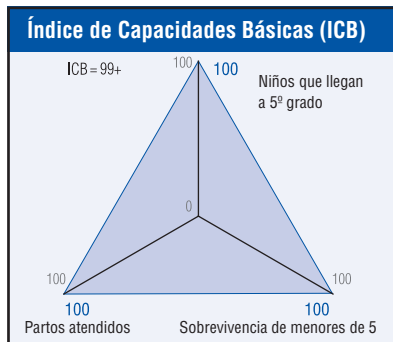
Uno de los pilares de la seguridad social en España es su carácter universal, que dispone el acceso a pensiones contributivas y no contributivas para toda la ciudadanía. Se trata de un sistema basado en cotizaciones laborales obligatorias a la caja común redistribuidas en función de diferentes baremos (categorías de una escala) según las circunstancias laborales y personales. En 1995 las fuerzas políticas firmaron el Pacto de Toledo, aún vigente, que estableció la separación de fuentes de financiación, de manera que las pensiones contributivas se financian con cotizaciones y las no contributivas con Presupuestos Generales del Estado.

Sin embargo, la comparación con las cifras de la UE-15 deja en evidencia algunas de las insuficiencias del sistema de protección social. La tendencia de crecimiento de la economía española por encima de la media europea está consolidada. La riqueza medida como renta per cápita alcanzó 91% del promedio de los 15 países<sup>2</sup>. Sin embargo, el gasto social per cápita en España apenas alcanza 62% del promedio de la UE-15. Según EUROSTAT (2006), España dedicó en 2003 19,7% de su PBI a protección social, mientras que la UE-15 destinó 28,3%. El gasto para las condiciones más vulnerables (vejez, invalidez y supervivencia) sólo representa 9,8% del PBI, en penúltimo lugar entre los países de la UE-15. Comparativamente, Suecia destina 17,6% y Alemania 14,7%.

Esta relación se confirma al examinar la cuantía de las pensiones de la seguridad social. La pensión media contributiva representa 68% de la equivalente en la UE-15, mientras que la pensión media no contributiva apenas representa 46% de la similar percibida en los países de la UE-15<sup>3</sup>.

## El debate sobre la viabilidad del sistema de seguridad social

España comparte con el resto de Europa cierta preocupación por la viabilidad financiera del sistema



de pensiones en las próximas décadas debido al envejecimiento de la población.

El llamado coeficiente de dependencia (o razón de dependencia demográfica)<sup>4</sup> puede incrementarse con el aumento de la esperanza de vida, lo que supondría que las cotizaciones de la población activa no soportarían las obligaciones del sistema. La Comisión Europea ha realizado comunicaciones al respecto<sup>5</sup> para advertir sobre el peligro de colapso del sistema y se ocupa de coordinar el intercambio de información entre los países sobre el alcance de las reformas de los sistemas de pensiones europeos.

La cuestión de fondo no se circunscribe únicamente a la equiparación de la cuantía y cobertura del sistema de pensiones españoles a los promedios europeos. También está relacionada a que desde sectores privados y cercanos a las áreas de poder (Sáez y Taguas, 2007)<sup>6</sup> se promueve la idea de que la reforma de las pensiones debe pasar por una privatización del aseguramiento. La propuesta es sustituir el actual sistema de reparto por un sistema de capitalización individual en el que cada persona trabajadora cotice de forma individual en un plan de pensiones privado. Actualmente existen planes privados de pensiones –incentivados fiscalmente– de carácter voluntario y complementarios con el sistema público universal.

Estas propuestas de privatización pretenden ser graduales y sugieren reducir a un mínimo común el aseguramiento público, estableciendo otros dos

tramos de cotización en entidades privadas mediante capitalización individual, uno obligatorio y otro de carácter voluntario. Además, algunas propuestas sugieren elevar la edad de jubilación de los actuales 65 años a los 70 años. Estas propuestas posibilitarían que las entidades bancarias, cajas de ahorro y aseguradoras, accedieran al gran 'pastel' de recursos que actualmente gestiona el Tesoro Público, con el consabido argumento de una mayor rentabilidad y eficiencia (Navarro, 2007)<sup>7</sup>. Propuestas que, por lo demás, van en contra de las Recomendaciones del aludido Pacto de Toledo, y no son aceptadas por el actual gobierno ni por los interlocutores sociales.

Un proyecto de ley recientemente presentado para tramitación parlamentaria propone que el Fondo de Reserva del sistema de pensiones (nutrido con los excedentes de la Caja de la Seguridad Social) pueda cotizar en bolsa y sea gestionado por entidades financieras privadas, bajo principios de seguridad, rentabilidad y responsabilidad social, económica y ambiental.

Estas propuestas, que amenazan socavar uno de los mecanismos relacionados con la efectividad de los derechos sociales y la redistribución de los ingresos, merecen algunas reflexiones y contrapropuestas. Si bien las predicciones de colapso del sistema de pensiones aparecen con frecuencia, la Seguridad Social española presenta superávit acumulado desde 1998. Entre otras razones, por la incorporación masiva de mujeres y personas inmigrantes al mercado laboral, que aún cuenta con un amplio margen de incorporación. Si España situara su participación laboral femenina en las cotas del promedio

1 Plataforma 2015 y más unites the efforts of 14 Spanish non-governmental development organizations (NGDOs) working to raise awareness and promote change in international policies. It is a member of the Spanish Social Watch coalition. <www.2015ymas.org>

2 A partir de 79,4% en 1997.

3 Ambas comparaciones tienen en cuenta la cantidad de la pensión recibida por personas jubiladas homologables.

4 Población mayor de 65 dividida entre población entre 16 y 64 años.

5 Por ejemplo, COM(2001) 362 final, del 3 de julio de 2001.

6 David Taguas es actualmente responsable de la Oficina Económica de la Presidencia del Gobierno de España. Se recoge la misma idea en un editorial de *El País* "Augurios de crisis", del 12 de febrero de 2002.

7 Vicens Navarro es Catedrático de Políticas Públicas, Universidad Pompeu Fabra, de Barcelona, España.

europeo, casi tres millones de mujeres ingresarían al mercado de trabajo como nuevas cotizantes. Invertir en programas para la inserción laboral de la mujer y de las personas inmigrantes son medidas que consolidarían el actual sistema de pensiones.

Además, el argumento de la eficiencia queda claramente en entredicho puesto que numerosos estudios afirman que los costos de administración de los sistemas de capitalización individual privados son mucho más elevados que los de la Seguridad Social, a lo que se agrega que el 'traspaso' de un sistema a otro puede suponer cerca de 10% del PBI.

Frente a estas tendencias privatizadoras, caben otras propuestas para asegurar la viabilidad del sistema de pensiones aun cuando el colapso fuera una predicción acertada. La carga fiscal en España (porcentaje de impuestos sobre el PBI) es aún de las más bajas de la UE-15, lo que permite ampliar ingresos, preferiblemente sobre la renta y con carácter progresivo, que son los que contribuyen a reforzar mecanismos redistributivos. Igualmente se puede incentivar la ampliación de la edad laboral activa más allá de los 65 años con flexibilidad horaria para aquellas personas trabajadoras que lo deseen.

### Nuevos derechos, nuevos retos

El sistema legislativo español aprobó recientemente leyes como el matrimonio entre personas del mismo sexo y la ley para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que extienden el reconocimiento de derechos e incorporan medidas de discriminación positiva y de ciudadanía. Del mismo modo, en noviembre de 2006 el Congreso aprobó la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia (Ley de Dependencia), que regulará la atención a las personas ancianas y discapacitadas graves con dificultades para valerse por sí mismas en las actividades cotidianas. Se establece un sistema de baremación que evaluará los casos de dependencia y su nivel de gravedad para consignar la ayuda. La Ley de Dependencia reconoce un nuevo derecho en España, universal, subjetivo y perfecto: el derecho de las personas que no se pueden valer por sí mismas a ser atendidas por el Estado. Asimismo, retribuirá servicios que hasta el momento han sido realizados mayoritariamente de forma 'invisible' por mujeres, también inmigrantes, que han asumido las tareas ligadas al cuidado de la familia y por tanto sin valor en el ámbito laboral. Esta ley ha sido denominada cuarto pilar del Estado de Bienestar. Sin embargo, en realidad sólo se trata de una parte de dicho pilar, compuesto también por los restantes servicios sociales.

La importancia de esta ley radica en que reconoce un derecho a 1.125.000 personas (IMSERSO, 2004), cifra que seguirá una tendencia ascendente en los próximos años. Su implementación presenta una serie de retos de gran envergadura para el Estado, profundamente descentralizado en materia de servicios de atención social y sanitaria. La ejecución de la ley exigirá no sólo transferencias económicas iniciales, algunas ya aprobadas, sino mecanismos de coordinación y solidaridad interterritorial poco articulados en el país.

## AVANCES Y RETOS PENDIENTES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN 2006

Intermón Oxfam  
Isabel Kreisler

Según los datos ofrecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, España incrementó en 2006 su ayuda oficial al desarrollo (AOD) en 20,3% respecto de 2005. Se trata de un aumento significativo, que confirma una tendencia ascendente de la ayuda española y la apuesta por la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Con EUR 3.030,8 millones (USD 4.126,5 millones) desembolsados, España ocupa el octavo lugar entre los donantes. En términos relativos este monto supone 0,32% del ingreso nacional bruto (INB) en 2006. España supera por primera vez la media de los donantes del CAD, que de manera global han disminuido la ayuda 5,1% con respecto al año anterior (siendo éste el primer descenso de la AOD desde 1997).

No obstante la valoración positiva de estos datos de aumento cuantitativo de la AOD, añadimos dos alertas. En primer lugar, España no ha cumplido con su propio calendario de incremento (que preveía situar la AOD en 0,35% del INB en 2006 como paso previo a alcanzar 0,5% en 2008). Por 0,01% ha incumplido con el compromiso acordado a nivel europeo de llegar en 2007 a 0,33% del INB para la cooperación internacional. Segundo, así como sucede con el resto de los donantes y al igual que en años anteriores, la cifra oficial de la AOD sigue 'inflada' por las operaciones de condonación de deuda. Si realmente contemplásemos esta partida como adicional (tal y como recomienda desde 2002 el Consenso de Monterrey de los propios donantes), en 2006 la AOD habría significado sólo 0,28% del INB.

Para la cooperación española este ha sido un año marcado además por grandes aportaciones de fondos a organismos internacionales (fundamentalmente al sistema de la ONU). De nuevo, la bienvenida a esta apuesta del gobierno por el multilateralismo debe acompañarse de cierta prudencia respecto a la sostenibilidad de estos desembolsos y a la capacidad de asegurar el uso más eficaz de esta ayuda, que el gobierno ha entregado poco menos que como 'cheque en blanco' y sin un marco estratégico preestablecido. No en vano, la calidad de la AOD sigue siendo una asignatura pendiente para la cooperación española.

Algunos avances a señalar respecto a años anteriores son la adopción formal de los compromisos derivados de la Declaración de París (junto al resto de donantes del CAD) y el desarrollo de estrategias sectoriales que deben promover una mejor orientación de la ayuda en los próximos años. En cuanto a la calidad de la ayuda, sigue preocupando la generación de nueva deuda externa a través de mecanismos todavía pendientes de reforma, entre ellos los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD, créditos concesionales vinculados a la exportación de empresas españolas y que computan como AOD) o los seguros de crédito de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE).

En aras de la sostenibilidad de la apuesta por la cooperación internacional y de la coherencia de la política de desarrollo del gobierno, estos instrumentos deben ser reformados de urgencia, y el aumento de la AOD debe sustentarse a futuro en un gasto consolidado en los Presupuestos Generales del Estado y no depender de partidas volátiles como la condonación de deuda externa o la capacidad de devolución de crédito de países deudores (a partir de la cual se están derivando las aportaciones a organismos multilaterales). ■

Su implementación será progresiva hasta abarcar la totalidad de la población dependiente en 2015. Esto exige el cumplimiento de una previsión presupuestaria que sumará más de EUR 12.000 millones (USD 16.340 millones) al finalizar el ciclo de ocho años, o lo que es lo mismo, algo más de 1% del PBI. Se precisará un acuerdo político y territorial de gran envergadura para hacer efectivo el compromiso.

Es posible que la implantación de la ley ponga de manifiesto la escasez de infraestructuras adaptadas a esta población en nuestro país, y lamentablemente no contempla compromisos en inversiones de este tipo.

### Cooperación para el desarrollo: consolidación pendiente

En 2006 se mantuvieron las tendencias de crecimiento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) española y los esfuerzos por orientar su programación a la lucha contra la pobreza. Además, el año se cerró con la aprobación de la Ley de Deuda Externa, que vincula algunos elementos de su gestión al combate a la pobreza. Esta ley deberá desarrollarse con prontitud para consolidar las disposiciones que contiene, fundamentalmente en lo referente a la modificación de los mecanismos que generan deuda externa: el Fondo de Ayuda al Desarrollo y la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE).

(Continúa en página 229)

