

LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LAS PENSIONES DE VEJEZ*

María Ascensión MORALES RAMÍREZ**

RESUMEN

La dimensión social era ajena a la regulación comunitaria. El envejecimiento demográfico, los sistemas de pensiones, su viabilidad financiera y su incidencia en las finanzas públicas, en los mercados de trabajo y de capital, propiciaron la intervención comunitaria a partir de 2000. La estrategia en la materia se orienta hacia un planteamiento global que comprende principios, objetivos comunes e interacción de las políticas de empleo, económica y de protección social. Si bien la tendencia de los lineamientos es hacia la conservación de los sistemas tradicionales y se buscan soluciones con miras a garantizar ingresos seguros y viables con sistemas adaptables al nuevo contexto económico, los mismos se mueven dentro de una posición “intermedia liberal” en donde es observable la reducción de las tasas de reemplazo y la potencialización de los esquemas complementarios de capitalización, que se traduce en una nueva inserción de regulación de lo social.

Palabras clave: Pensiones, Europa, vejez, financiamiento, Unión Europea.

ABSTRACT

Community regulation remained disconnected from the social dimension. After 2000, demographic aging, the financial viability of the pension systems, and their impact on public finance and on capital and labor markets favored Community intervention. The strategy is oriented toward a global approach that includes common

* Artículo recibido el 14 de junio de 2010 y aceptado para su publicación el 10 de agosto de 2010.

** Profesora titular de carrera en el área de derecho social de la Facultad de Derecho de la UNAM (marimor7@gmail.com).

principles and objectives, and an interactive approach to economic policy, employment policy, and social welfare policy. These elements tend to preserve traditional systems and aim for solutions that guarantee secure and viable income with systems adaptable to the new economic context. However, they also operate within an “intermediate liberal” position, characterized by reduction of the replacement rate and enabling of complementary capitalization plans that translate into a new insertion of social factors into regulation.

Key words: Pensions, Europe, oldness, financing, European Union.

I. INTRODUCCIÓN

La protección social en general, y los sistemas de pensiones en particular, estaban fuera del campo de intervención directa de las instituciones de la Europa comunitaria. El Tratado de Maastricht (1992), en los procesos de regulación comunitaria de los nuevos compromisos económicos y monetarios, no atendió los aspectos de la dimensión social, a causa de la reticencia de los Estados miembros a desprenderse de sus competencias en esta materia.¹

El Tratado de Ámsterdam (1997) inició el camino de la consolidación de las bases jurídicas para la intervención social comunitaria. La nueva agenda sólo añadió a los viejos temas: la promoción de la política de empleo, las políticas de igualdad de género, la lucha contra la exclusión social y el fomento de la cohesión.²

En este marco comunitario, la política en materia de pensiones quedó a cargo de los Estados miembros con base en el principio de subsidiariedad previsto en el artículo 5o. del Tratado de las Comunidades Europeas.

Ciertos factores exógenos a los debates ligados estrictamente a la seguridad social, como la integración de los mercados financieros, la introducción del euro y la libre circulación de las personas,³ entre otros, propiciaron la intromisión comunitaria en el tema de las pensiones.

¹ Anexo al tratado, se firmó un acuerdo de política social que, en cierta forma, daba paso al desarrollo de la agenda social europea.

² Faltó abordar temas como los fiscales, políticas sobre protección social, educación, asistencia social y sanitaria, vivienda o familia.

³ La intervención de la Comunidad Europea en materia de protección social durante mu-

Inicialmente, la intervención se dio en forma muy limitada en atención a objetivos derivados del mercado interior y la política de igualdad de género. Se regularon tres aspectos: *a*) transferibilidad de los derechos de pensión (complementarios); *b*) igualdad de trato entre hombres y mujeres, tanto en las pensiones públicas como en las profesionales, y *c*) la libertad de establecimiento y prestación de servicios de los organismos aseguradores.

Este papel se vio fuertemente sobrepasado por la preocupación del envejecimiento de la población en los países miembros de la Unión Europea, los desafíos financieros de los sistemas de pensiones y del conjunto de las finanzas públicas en las futuras décadas (a causa también del servicio médico que se requerirá), el retiro anticipado,⁴ así como el descenso de las tasas de fertilidad,⁵ factores cuya evolución ponía en entredicho la sostenibilidad de los sistemas tradicionales.

En razón de lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivo presentar los motivos y aspectos de la intervención comunitaria en los sistemas de pensiones, examinar los elementos de la política en la materia y dar cuenta de algunas reflexiones que se extraen sobre las orientaciones europeas.

II. EUROPEIZACIÓN DEL PROBLEMA

A pesar de su heterogeneidad,⁶ los sistemas públicos de pensiones europeos están basados en el método financiero de reparto, con el cual se proporciona la mayor parte de los ingresos de los pensionados,⁷ independientemente

cho tiempo estuvo ligada al tema de la libre circulación de los trabajadores, cuyo derecho está consagrado en los tratados fundacionales y es objeto de un amplio desarrollo.

⁴ En el mercado de trabajo se dio una tendencia al retiro anticipado entre 56-57 años las mujeres y 59 los hombres, aun cuando la edad para la pensión de vejez es de 65 años. Esta situación, en algunos casos, obedeció a incentivos económicos, por reducción de personal, porque parecía haber un consenso generalizado entre las partes del contrato social (administración, sindicatos y gobierno) de que ésta era una salida legítima para los trabajadores más viejos.

⁵ Europa tendrá que fomentar la inmigración de unos 30 millones de personas en los próximos 30 años para conservar una fuerza de trabajo parecida a la que ahora tiene. Aunque será necesaria una inmigración permanente.

⁶ Las diferencias se centran en aspectos organizativos, en las reglamentaciones que regulan las condiciones de acceso a los mismos, en su duración y en la forma de financiamiento, pues sus objetivos, aunque no iguales, son similares.

⁷ Adicionalmente, existen programas de pensiones no contributivas de tipo asistencial, en

de la existencia de pensiones complementarias profesionales y los planes individuales, como habitualmente se organizan los sistemas.

Al ser el sistema público el pilar del peso financiero, la preocupación comunitaria se centró en el nivel de incidencia de endeudamiento que podrían tener los Estados miembros y su influencia en el funcionamiento de los mercados de trabajo y de capital a causa del envejecimiento de la población (que representa un aumento de 10 años en la esperanza de vida en un periodo de 20 años, con la posibilidad de oscilar entre los 80 y los 83 años de edad para 2030)⁸ y, consecuentemente, el aumento de las tasas de dependencia (del 50%), la transformación de la clásica estructura familiar, las nuevas necesidades y condiciones del mercado laboral y de la economía global.

La incertidumbre planteada por la entrada en el juego de los diferentes organismos comunitarios oficiales y extraoficiales⁹ convenció a los Estados más reticentes, que habían mostrado actitudes diversas a tratar las pensiones a escala europea, sobre lo inevitable de la discusión en ese nivel.¹⁰

De esta forma, en el Consejo Europeo¹¹ de Lisboa de marzo de 2000 se resolvió encargar a un grupo de expertos, denominado Grupo de Alto Nivel para la Modernización de la Protección Social, un estudio sobre la “evolución futura de la protección social en una perspectiva a largo plazo, con atención particular a la viabilidad de los sistemas de pensiones en diferentes escalas hasta el 2020 y más allá si fuera necesario”, el cual tomaría en cuenta los trabajos efectuados en el seno del Comité de Política Económica.¹²

algunos casos sujetos a condiciones de recursos y otros de tipo universal, normalmente condicionada la cuantía a determinados periodos de residencia.

⁸ Thompson, Lawrence H., “La reforma de los sistemas jubilatorios en los países industrializados”, *CEPAL*, Santiago, núm. 2, 2000, serie Seminarios y Conferencias, p. 397.

⁹ El Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea (ECOFIN), el Comité de Protección Social, el de Política Económica y el Banco Central Europeo.

¹⁰ En 1999, la Unión Europea empezó a dialogar sobre la necesidad de reformar y coordinar políticas de protección social, por ello se invitó a los Estados miembros a reformar el sistema sanitario y de pensiones.

¹¹ El Consejo es uno de los dos órganos legislativos de la Unión Europea (el otro es el Parlamento). Está formado por los ministros de los Estados miembros, de acuerdo con los temas a abordar. La Presidencia es rotatoria cada seis meses. Actúa a propuesta de la Comisión Europea, la cual propone la legislación, políticas y programas de acción y tiene la responsabilidad de garantizar la aplicación de las decisiones aprobadas tanto por el Parlamento como por el Consejo.

¹² En el último decenio la Unión Europea promovió el análisis de la problemática de la

Esta decisión surge en el marco de la necesidad de una moneda fuerte, el control de la inflación y la estrategia de transformar el mercado único europeo en el más competitivo del mundo para 2010, como se definió en el mismo Consejo de Lisboa. Se adujo que el conjunto de políticas de la estrategia garantizaría el crecimiento económico y permitiría mantener el “modelo social europeo”.

El Grupo de Alto Nivel rindió su informe en el Consejo de Santa María de Feira en junio de 2000. Con base en el informe presentado por el Comité de Política Económica respecto del impacto del envejecimiento en los sistemas públicos de pensiones, el cual, previo análisis de la evolución de los gastos pensionales, concluyó sobre la insostenibilidad y la necesidad de reformas rápidas y profundas. El grupo expuso el objetivo fundamental de los sistemas de pensiones, las estrategias y tipos de reformas.¹³ Cumplido su cometido, el grupo de expertos fue sustituido con la creación del Comité de Protección Social, el 29 de junio de 2000.

Por su parte, el Comité de Protección Social, en junio de 2001,¹⁴ presentó los resultados para hacer frente al problema del envejecimiento demográfico; expuso los elementos de un planteamiento global y las formas en que las políticas de empleo, la económica y la de protección social debían interactuar positivamente e hizo hincapié en el triple desafío a afrontar por los sistemas de pensiones: objetivos sociales, viabilidad financiera y capacidad para responder a la evolución de las necesidades de la sociedad y de los individuos, porque la perspectiva futura no podía reducirse a la dimensión económica. Asimismo, propuso el recurso de las pensiones privadas capitalizadas tanto en los regímenes profesionales como los personales, como instrumentos útiles para aligerar la carga de las finanzas públicas.

protección social en Europa. En su comunicación “Una estrategia concertada para modernizar la protección social”, del 14 de julio de 1999, se fijaron cuatro objetivos: *a)* hacer que el trabajo ofrezca más ventajas y garantizar ingresos seguros; *b)* garantizar pensiones seguras y regímenes de pensiones viables; *c)* promover la integración social, y *d)* garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad.

¹³ Comisión Europea, *Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: pensiones seguras y viables*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, COM, 2000, 622 final.

¹⁴ Comisión Europea, Informe del Comité de Protección Social sobre la evolución futura de la protección social: pensiones seguras y viables, junio de 2001.

A partir de 2000, la política en materia de pensiones pasó a formar parte del núcleo duro de las políticas de la Unión Europea, por ser de exclusiva competencia nacional. Dado que la situación afectaría a todos los Estados miembros y, por tanto, al conjunto de los intereses vitales de la comunidad, se europeizó el problema. Las soluciones tendrían que ser apoyadas y evaluadas a escala europea, y para ello se estiraron al máximo las bases de cooperación previstas en los tratados.

En efecto, sirvieron de soporte jurídico para la intervención comunitaria los artículos 99 y 140 del Tratado. Con referencia al primero, la Comisión Europea tiene competencia en la coordinación de las políticas económicas, para conocer las consecuencias presupuestarias del envejecimiento y orientar en el desarrollo de una estrategia. El segundo artículo establece que la Comunidad debe conseguir un alto nivel de protección social, fomentando la cooperación entre los Estados miembros, y favorecer la coordinación de las medidas.

Con apoyo en este marco jurídico y en el informe del Comité de Protección Social que pugnó por un planteamiento global (en lo social, económico y empleo), el Consejo de Gotemburgo de junio de 2001 aprobó tres amplios principios para la modernización de los sistemas de pensiones:

- 1) Capacidad para cumplir con sus objetivos sociales.
- 2) Viabilidad financiera.
- 3) Modernización o adaptación a las nuevas necesidades de la sociedad y de las personas.¹⁵

En el Consejo de Laeken de diciembre de 2001 se aprobaron once objetivos comunes en el marco de los tres principios generales.

- 1) Prevención de la exclusión.
- 2) Permitir a los pensionados mantener su nivel de vida.
- 3) Promover la solidaridad.
- 4) Elevar los niveles de empleo.
- 5) Prolongar la vida laboral.

¹⁵ Los trabajos relativos al primero y tercero fueron realizados por el Comité de Protección Social, y el de viabilidad por el Comité de Política Económica y la Dirección General de Economía y Finanzas de la Comisión.

- 6) Sistemas viables con finanzas sanas.
- 7) Ajuste equilibrado de las prestaciones y cotizaciones.
- 8) Garantizar que la gestión de la capitalización sea adecuada y sana desde el punto de vista financiero.
- 9) Adaptarse a los modelos de empleo y carrera laboral más flexibles.
- 10) Conseguir mayor igualdad entre mujeres y hombres.
- 11) Demostrar la capacidad de los sistemas para responder a los retos.

Asimismo, se propuso la aplicación de un método abierto de coordinación con el fin de ayudar a los Estados miembros a desarrollar sus políticas y estrategias nacionales, sobre la base de un intercambio de información, supervisión periódica, elaboración de indicadores y aprendizaje, y emulación entre Estados (respecto de las reformas más avanzadas, para ayudar a los países miembros más atrasados y con un valor añadido de legitimidad, transparencia y confianza), con premisas de respeto a la soberanía nacional.¹⁶

Por su parte, el Consejo de Barcelona de 2002 instó a la reforma de los sistemas de pensiones, previó la presentación de un informe de situación de los mismos y de las estrategias nacionales con que se cumplirían los once objetivos comunes.

III. LA ESTRATEGIA COMUNITARIA

Los diversos consejos europeos¹⁷ dieron paso a la creación de un marco orientador en donde se definieron principios, objetivos comunes y su progresiva puesta en práctica en los procesos de reforma del conjunto de los pilares de los sistemas de pensiones (públicos, profesionales y planes individuales), con miras a enfrentar los retos del envejecimiento de la población y el retiro, a

¹⁶ En la actualidad este método constituye el principal marco de actuación de las instituciones de la Unión Europea en materia de pensiones y se añade a una serie de procesos comunitarios existentes, como las Orientaciones Generales en Política Económica (OGPE), el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la Estrategia Europea para el Empleo y el Proceso de Inclusión Social.

¹⁷ *Cfr.* Conclusiones de la Presidencia de los Consejos de Lisboa (marzo de 2000); Feira (junio de 2000), Niza (diciembre de 2000), Estocolmo (marzo de 2001), Gotemburgo (junio de 2001), Laeken (diciembre de 2001), Barcelona (marzo de 2002).

partir de 2010, de la generación del “boom demográfico”, antes de que planteara problemas de financiamiento y así contar con un margen de maniobra para las medidas a adoptar, independientemente de la plena responsabilidad por parte de los Estados en la determinación de sus reformas.

Asimismo, los consejos europeos destacaron el desafío que suponía el envejecimiento de la población y sus implicaciones para el mantenimiento de pensiones adecuadas y sostenibles, la estabilidad económica y el mercado de trabajo. En atención a ello, determinaron las medidas necesarias para garantizar que los sistemas pensionales proporcionen ingresos pertinentes, financiados de manera segura, de tal suerte que no desestabilicen las finanzas públicas ni impongan una carga excesiva a las generaciones futuras; mantengan al mismo tiempo la equidad y la solidaridad y, asimismo, respondan a la evolución de las necesidades de los individuos y la sociedad.¹⁸

En este sentido, la Comisión Europea se pronunció por un planteamiento global¹⁹ para las reformas de los sistemas de pensiones (en sus tres niveles, con una orientación de cooperación entre los mismos y no en competencia entre ellos),²⁰ para conformar un amplio abanico de medidas destinadas a asegurar a largo plazo sus objetivos sociales y económicos, al considerar el problema financiero no sólo como un asunto de “encontrar recursos”, sino también una cuestión para alcanzar varios objetivos: alto nivel de protección, crecimiento sostenible, cohesión social, y, de esta forma, mantener y reforzar

¹⁸ Cfr. Comisión Europea, *Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: pensiones seguras y viables*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, COM, 2000, 622 final; Informe del Comité de Protección Social sobre la evolución futura de la protección social, junio de 2001; *Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, COM, 2001, 362 final; Informe conjunto sobre los objetivos y los métodos de trabajo en el ámbito de las pensiones, 14098/01, del 23 de noviembre de 2001; Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones, 6527/03 REV 2, del 3 de marzo de 2003.

¹⁹ Comisión Europea, *Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar las pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, COM (2001), 362 final.

²⁰ La orientación de la reforma al pilar público es para controlar el gasto en las pensiones, y la de los otros dos niveles a fin de que cumplan un papel más importante en los ingresos de las personas de edad.

la confianza pública en los mismos, con base en los tres principios generales y los once objetivos comunes.²¹

1. *Capacidad para cumplir con sus objetivos sociales*

Bajo este principio, también denominado “adecuación de los sistemas de pensiones”, se determinó que éstos deben permitir a todas las personas mantener, en la medida de lo razonable, su nivel de vida después del retiro de la fuerza de trabajo. Asimismo, contribuir de manera coherente y complementaria a prevenir la pobreza entre las personas mayores, promover la solidaridad inter e intrageneracional, beneficiar el bienestar económico y consentir la participación activa en la vida pública, social y cultural.²² Para la consecución de este principio se formularon tres objetivos:

- *Prevenir la exclusión social.* Establecer disposiciones sobre un mínimo de ingresos para las personas mayores que, por una causa u otra, no acumulen por sí mismas una pensión suficiente.
- *Permitir a las personas mantener su nivel de vida.* Fomentar el acceso a mecanismos del segundo y tercer pilar para contribuir de manera coherente y complementaria con el sistema obligatorio vinculado a ingresos; lo anterior a causa de que éstos tenderán a ser cada vez menos generosos, en primer lugar por la ampliación del periodo del historial laboral, al tomarse en cuenta los ingresos de toda la vida activa, y en segundo lugar por los ajustes demográficos en la fórmula de cálculo de la pensión, que también implicará reducción en las prestaciones.
- *Promover la solidaridad intra e intergeneracional.* Evitar una redistribución injusta que beneficie a las personas con ingresos mayores. A tal efecto, se recomendó establecer mecanismos redistributivos a favor de diversas categorías mediante créditos o compensaciones (por periodos para cuidado de los hijos, enfermedad o desempleo, etcétera) y pensiones mínimas garantizadas, financiadas con impuestos en el marco de sistemas

²¹ Antes de 2000 varios de los Estados miembros ya habían puesto en marcha sus procesos de reformas.

²² Comisión Europea, *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*, 6527/03 REV 2, del 3 de marzo de 2003, p. 24.

vinculados a los ingresos. Asimismo, dar lugar a la redistribución entre hombres y mujeres a través del uso de coeficientes actuariales unisex.

2. *Viabilidad financiera*

Este principio constituyó la base de la intervención comunitaria para enfrentar el envejecimiento demográfico y su incidencia en las finanzas públicas, así como en el reparto no equitativo de los recursos entre las generaciones.

Para ello, la Unión Europea planteó la adopción de una estrategia polifacética, bajo los siguientes objetivos: aumento de las tasas de empleo, reducción de los niveles de deuda pública y reforma a la estructura de las pensiones.²³

1) *Elevar los niveles de empleo.* Abordar de raíz el problema de desequilibrio entre activos/pasivos, mediante el aumento del empleo, para que un mayor número de personas contribuya al financiamiento de las prestaciones, y de este modo mantengan un adecuado nivel.²⁴ La orientación fue en el sentido de:²⁵

- Incrementar el pleno empleo al 70%.²⁶
- Aumentar la participación laboral femenina al 65%²⁷ y la de las personas entre 55 a 64 años al 50%.²⁸
- Garantizar el nivel elevado de cualificaciones, empleabilidad y mejores condiciones de participación de ambos grupos en el mercado laboral,

²³ Comisión Europea, *Informe Conjunto... 2003, cit.*, pp. 43-88.

²⁴ La solución atenuará las tensiones del acceso masivo a las pensiones de la generación del “boom” y de su esperanza de vida. Sin embargo, una parte de esos efectos es sólo a corto plazo, pues el incremento de las personas empleadas dará lugar al aumento de pensionados.

²⁵ Las Pautas de Orientación para el Empleo de 1998 se iniciaron en la Cumbre de Luxemburgo de 1997. Refleja un giro hacia una política más activa, destinada a insertar a la gente en el empleo en lugar de transferir simplemente ingresos a las personas sin trabajo.

²⁶ Mediante políticas económicas, sociales y de empleo, centradas en reformas energéticas.

²⁷ Con la adopción de medidas que faciliten la conciliación de la vida laboral y familiar, pues de esta forma se supone que las mujeres permanecerán en el mercado de trabajo.

²⁸ A través de estimular a los trabajadores a prolongar su vida laboral y a los empleadores a conservarlos o contratar a mayores (limitar el retiro anticipado, modificar la edad de retiro o el periodo de cotización para obtener la pensión íntegra, introducir regímenes de retiro más flexibles, reforzar los vínculos actuariales entre cotizaciones y prestaciones). Este fue un objetivo del Consejo Europeo de Estocolmo para 2010.

a través de: *a)* consolidar los incentivos de trabajo en los sistemas de impuestos y prestaciones sociales; *b)* políticas activas sobre el mercado laboral y adecuación eficaz del puesto a la persona; *c)* calidad en el trabajo y mejor atención a la salud durante la vida laboral, y *d)* la educación y el aprendizaje permanente.

2) *Prolongar la permanencia de la vida laboral (envejecimiento activo)*. Estos aspectos, considerados como una forma importante de aumentar la tasa de empleo en general y, por tanto, de gran contribución a la viabilidad financiera en un contexto de envejecimiento demográfico, comprenderían políticas de mercado (acuerdos flexibles de retiro y/o de trabajo a tiempo parcial), reforma a los parámetros y la estructura de los sistemas de pensiones a fin de facilitar el retiro gradual, aumentar la edad del mismo,²⁹ eliminar o limitar el retiro anticipado (aplicación de reducciones actuariales o cotizaciones especiales para ese tipo de pensiones) y endurecimiento de las condiciones para invalidez.

3) *Reducir los niveles de gasto en pensiones (sistema viable con finanzas sanas)*. Ajustar apropiadamente cotizaciones, impuestos y pensiones en forma de equilibrio justo entre activos y pensionados, con base en:

- Políticas públicas para mantener el gasto en pensiones en porcentajes del PIB compatibles con el Pacto de Crecimiento y Estabilidad.
- Reducción de la deuda pública a través de una solución mixta duradera basada en pilares (fomento de los planes complementarios y pensiones privadas capitalizadas), a efecto de hacer menos dependiente al sistema del cambio demográfico y de otros vaivenes; garantizar una base de ingresos más amplia y equitativa, y asegurar un amplio reparto de responsabilidades entre gobierno, interlocutores sociales e individuos.³⁰

4) *Evitar cargas excesivas sobre las futuras generaciones (ajuste equilibrado de las prestaciones y cotizaciones)*. Asegurar que el impacto financiero del enveje-

²⁹ La Comisión estima que de aumentar en un año la edad efectiva de retiro sin incrementar los derechos de pensión, el gasto público se reduciría 0.6-1% del PIB en 2050. Esto significa que el incremento de un año en el retiro absorbería cerca del 20% del incremento medio previsto del gasto de pensiones en dicho año.

³⁰ Comisión Europea, *Hacia una Europa para todas las edades*, COM (1999), 221 final.

cimiento se comparta equitativamente entre las generaciones. Por tanto, se sugirió:

- Evitar los dos extremos de la sobrecarga de la generación en activo: aumento de las cotizaciones y reducción de las prestaciones por debajo de un nivel adecuado.
- Crear fondos de reserva³¹ para garantizar que los niveles actuales de las pensiones puedan mantenerse, o limitar su disminución, en tanto que los regímenes privados profesionales e individuales deberán compensar los niveles menores de pensiones.

5) *Garantizar una gestión adecuada y sana desde el punto de vista financiero de los planes complementarios profesionales e individuales basados en la capitalización.* Se considera que el uso de los sistemas privados es un instrumento válido para aliviar la presión sobre las finanzas públicas; por ende, es necesario asegurar por medio de marcos regulatorios apropiados que tales planes proporcionen pensiones con la eficacia, asequibilidad, movilidad y seguridad necesarias, reduciendo sus riesgos y costos administrativos a través de una supervisión eficaz y una gestión prudente.

3. *Modernización de los sistemas*

En atención a este principio, la Unión Europea recomendó adaptar los sistemas de pensiones a los cambios en las necesidades de la sociedad y las personas; eliminar las causas de desigualdad entre mujeres y hombres; aumentar la transparencia y previsibilidad; facilitar información fidedigna y comprensible sobre las perspectivas a largo plazo, y mejorar la base metodológica para realizar un seguimiento eficaz de las reformas y del propio sistema. Para lo anterior, fijó los siguientes objetivos:³²

- a) *Adaptarse a modelos de empleo y carrera profesional más flexibles.* Se argumentó que en la actualidad los sistemas de pensiones basados en modelos familiares y laborales resultaban ser obsoletos, por tanto, debían evolucionar para ser compatibles con las necesidades de flexibilidad y seguridad

³¹ Como un esfuerzo para evitar la sobrecarga de la próxima generación en edad de trabajar cuando se pensione la generación del “boom”.

³² Comisión Europea, *Informe Conjunto... 2003, cit.*, pp. 88-104.

en el mercado laboral, la movilidad y las formas de empleo no convencionales, así como el trabajo por cuenta propia y los nuevos papeles sociales y económicos de hombres y mujeres (reconciliar las responsabilidades familiares y laborales de ambos progenitores).

Para lo anterior, se propuso mejorar el acceso a los derechos de pensión y aumentar la transferibilidad de los mismos. El primer supuesto se refiere a dar acceso a los trabajadores atípicos a derechos de pensión,³³ y el segundo a que los planes complementarios profesionales reduzcan al máximo los obstáculos para la movilidad y, por ende, permitan el traspaso de los derechos pensionarios. Estos derechos pueden permanecer en el régimen previo, pero protegidos contra la inflación o en el del nuevo empleador.³⁴

- b) *Igualdad entre mujeres y hombres*. Se estimó que los sistemas de pensiones fueron tradicionalmente diseñados para hombres (como cabeza familiar), con tiempo completo y sin interrupciones de la carrera laboral, en donde las necesidades de las mujeres quedaban cubiertas con los ingresos del esposo o, a la muerte de éste, con la pensión de viudez, complementadas, en su caso, con asignaciones familiares. En razón de ello, al incorporarse la mujer al mercado laboral, fue objeto de disparidades que repercutieron en las pensiones:³⁵ a causa de una historia laboral más breve, retribuciones inferiores y su no incorporación a los planes complementarios. Tales circunstancias favorecieron el aumento del riesgo de pobreza para las mujeres, sobre todo ante la carencia de otra fuente de ingreso (pensión de supervivencia).

A fin de eliminar esta situación, se sugirió adaptar la legislación al nuevo papel social y económico del hombre y la mujer, así como conciliar las responsabilidades familiares con el trabajo, a través de:

- Medidas compensatorias, como los créditos de pensiones, permiso parental, asignaciones familiares para compaginar las responsabilidades

³³ A tiempo parcial, temporales, autónomos (que trabajan en forma independiente para una sola empresa).

³⁴ En Europa, los sistemas obligatorios han respondido bien al reto de proporcionar pensiones a los trabajadores atípicos y móviles, no así los planes privados.

³⁵ La diferencia entre las pensiones cobradas por las mujeres y hombres es más pronunciada que las salariales.

- laborales y familiares tanto para el hombre como para la mujer, a fin de evitar un incentivo económico para mantener los papeles tradicionales de los géneros y desanimar a los hombres a interrumpir su vida laboral.
- Igualdad de oportunidades en el mercado laboral (salario y pensiones profesionales) y modalidades a tiempo parcial combinadas con un permiso parental y el reconocimiento de las cotizaciones por ese periodo, prestación opcional que los padres podrían utilizar alternativamente para reducir su actividad o pagar el servicio de guardería.
 - Distribución de la pensión en caso de ruptura familiar, por el hecho de haber asumido la mujer la responsabilidad doméstica y el cuidado de los hijos para que el hombre pudiera trabajar y ganar el derecho a una pensión.
 - Reducción de la prestación de supervivencia, a efecto de que la mujer sea menos dependiente de ella a merced de un mejor empleo y un mejor historial de cotizaciones.³⁶

c) *Demostrar la capacidad de los sistemas de pensiones para responder a los retos.* Se adujo que la creación de los sistemas de pensiones plantea especiales problemas para la gobernabilidad y que el efecto de los cambios es lento y a un ritmo distinto al cambio político; sin embargo, sus consecuencias en la vida de los ciudadanos son profundas. En este sentido, los lineamientos de la Unión Europea recomendaron:

- Preparar información adecuada sobre la situación actual y futura de los sistemas, para generar un amplio consenso necesario a fin de evitar los bruscos y frecuentes cambios de dirección que se producen después de cada elección.
- Propiciar la transparencia y previsibilidad de los sistemas, tanto en su conjunto como respecto de los derechos individuales. Por un lado, los políticos deben tener claros los desafíos futuros y las opciones a considerar (la información puede estimarse como indicativa de que los go-

³⁶ Se pretende pasar de la discriminación directa prevista en la ley (a favor de las mujeres dependientes) a nuevas normas que faciliten a ambos padres la conciliación de las responsabilidades familiares con el trabajo e incrementen derechos individuales de pensión. Existe la conciencia de que en este rubro subsistirán por mucho tiempo las diferencias entre hombre y mujer.

biernos y los gestores confían en su capacidad para efectuar los pagos adecuados en el futuro) y, por otro, deben informar a las personas sobre lo que pueden esperar de su sistema de pensiones y los esfuerzos adicionales a realizar para alcanzar el nivel de vida deseado tras el retiro de la fuerza laboral. La información periódica acerca de los derechos de pensión genera un sentimiento de propiedad y permite a los afiliados asumir la responsabilidad de su propia previsión de retiro.

- Verificar el sistema. Establecer mecanismos que permitan conocer la situación financiera global del sistema y de sus repercusiones en lo social (como la obligación legal de informar al Legislativo). Se considera que el seguimiento regular de los principales parámetros del sistema es una condición previa para disponer de medidas de adaptación más o menos automáticas.

Con los tres principios y los respectivos objetivos, la Unión Europea orientó reformas hacia la consecución del equilibrio entre los objetivos sociales y económicos, como elemento esencial para el éxito del sistema de pensiones. Los lineamientos no se constringieron a atender las consecuencias financieras de la evolución demográfica, sino también la cohesión social (pensiones adecuadas, cierto grado de redistribución y solidaridad) y a la adaptación de los sistemas en un marco de esfuerzos concertados y sinérgicos en tres amplios ámbitos políticos: protección social, empleo y finanzas públicas. Asimismo, se asumió que la reforma pensional es un proceso continuo y no un evento único y aislado.

La estrategia comunitaria fue adoptada por el Consejo Europeo, previo consenso con los Estados miembros, los cuales quedaron comprometidos a implantarla y presentar resultados en septiembre de 2002.

Por su parte, la Comisión Europea rendiría en 2003 el informe sobre la evaluación de las estrategias nacionales e identificaría las buenas prácticas y planteamientos innovadores.

IV. LAS REFORMAS BAJO LA POLÍTICA EUROPEA

Si bien los Estados miembros de la Unión Europea mantienen su autonomía y plena responsabilidad para diseñar y establecer las medidas necesarias para alcanzar los objetivos comunes de protección social y garantizar sistemas

de pensiones adecuados y viables (y enfrentar el impacto del envejecimiento), en el transcurso de la última década las reformas europeas,³⁷ con un ritmo diferente en cada país, han incluido diversos aspectos de la estrategia comunitaria.

El Informe de marzo de 2003 de la Comisión y del Consejo Europeo, tras la evaluación de las estrategias nacionales, dio cuenta de los avances de las orientaciones comunitarias, independientemente de que algunos países introdujeron reformas importantes en los años noventa; pero para la mayoría de los Estados miembros, la reforma de las pensiones es un proceso continuo y no un evento único y aislado.

- 1) Inclusión de elementos de “solidaridad”. A través del aumento del nivel de las pensiones mínimas garantizadas y el reconocimiento de periodos de cuidados prestados a personas dependientes para el cálculo de los derechos de pensión (compensaciones).
- 2) Modificación a los parámetros y estructura del sistema. Han reforzado el vínculo entre cotizaciones y prestaciones al tomar más en cuenta la esperanza de vida en el cálculo de la pensión, a través de la introducción de mecanismos de ajuste automático o semiautomático que permitan reducir los factores de presión sobre las pensiones, en especial las tendencias demográficas.³⁸

Igualmente, han reducido el retiro anticipado. Sin embargo, al provocar estas medidas un descenso en las tasas de reemplazo a una edad determinada, se pretende compensarlas con la prolongación de la vida laboral y más ahorro.

- 3) Fomento de fondos privados de pensiones complementarias mediante el establecimiento de planes sectoriales basados en convenios colectivos y el mejoramiento de los planes individuales con un doble propósito:
a) contribuir a mantener el nivel de vida durante la etapa pensionaria, aunque los sistemas públicos por reparto seguirán siendo la principal

³⁷ Alemania, Bélgica, Dinamarca, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido, en el 2003 informaron sobre sus estrategias nacionales en atención a las recomendaciones de la Unión Europea.

³⁸ Se supone que este mecanismo fomenta la transparencia del sistema, junto con la información a los ciudadanos sobre sus derechos de pensión y aumentan la confianza de la población.

fuerza de pensiones, y *b*) reducir las presiones sobre el aumento del gasto público.³⁹

Al respecto, existe una preocupación por su regulación y control con miras al cumplimiento de varios objetivos: 1) reforzar su capacidad para manejar el riesgo en las fases de inversión (rendimientos razonables y previsibles) y pago; 2) mejorar su cobertura, de modo que puedan ser eficaces para hacer frente al envejecimiento demográfico; 3) evitar la desigualdad, por lo que se están revisando las políticas para crear incentivos fiscales para el acceso de los trabajadores de bajos ingresos, y 4) permitir la movilidad laboral y la portabilidad de derechos de pensión. La Comisión Europea y los propios países miembros están trabajando en la regulación de estos aspectos.

- 4) Creación de fondos de reserva, a fin de evitar grandes aumentos en los índices de cotización, así como para abordar las consecuencias de la generación del *boom*.
- 5) Transparencia del sistema. Informar sistemáticamente a los afiliados acerca de sus derechos de pensión y efectuar un seguimiento regular del rendimiento global y la viabilidad del sistema en su conjunto.⁴⁰ De esta forma se permite a los asegurados planear y prever su retiro de modo que alcancen el nivel de vida deseado, y a la vez se trata de garantizar la viabilidad y estabilidad a largo plazo del sistema y, por lo tanto, la confianza de los ciudadanos en el futuro del mismo.⁴¹
- 6) Empleo. En respuesta a la longevidad, el objetivo de las reformas ha sido aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad y disminuir los porcentajes de dependencia económica, a fin de no poner en peligro la viabilidad económica de las finanzas públicas. El resultado ha sido un recorte de las expectativas en materia de pensiones y la adopción de normas que permitan a los trabajadores compensar esa disminución con la prolongación de la vida activa⁴² (reducción de la edad de

³⁹ Comisión Europea, *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2006*, COM (2006), 62 final.

⁴⁰ De acuerdo con los informes sobre las estrategias nacionales seguidos por los países de la Unión Europea, éstos han aumentado la transparencia del sistema.

⁴¹ Comisión Europea, *Informe conjunto... 2003*, cit., p. 107.

⁴² En materia de la tasa de empleo, en 2008 sólo 11 de los 25 Estados cumplieron con el

incorporación al mercado de trabajo, la ausencia de largas interrupciones en la carrera profesional y la prolongación de la edad real de retiro).

Si bien en el Informe de 2003 la Comisión Europea reconoció que las medidas tomadas por los países europeos correspondían a una política de Estado, a un proceso gradual, sostenido y tripartito, a una necesidad de transparencia en la distribución y una constante adaptación del proceso,⁴³ también dio cuenta de que el ritmo de las reformas emprendidas aún era insuficiente y no respondía a una estrategia amplia que abarcara la protección social, el empleo y las políticas macroeconómicas.

A partir de este Informe, en el seno del Consejo Europeo de ese año se propuso la definición de un conjunto integrado de objetivos comunes sobre los tres pilares de la protección social: *a)* pensiones; *b)* inclusión social, y *c)* salud, que deberían ser aprobados en el Consejo de 2006, simultáneamente a las políticas económicas y de empleo.

En el Informe de 2006 se identificaron las buenas prácticas y se definió una metodología común sobre los indicadores que permitieran examinar las tendencias y los cambios políticos para lograr los objetivos señalados y las previsiones. El documento informó respecto a los tres frentes para garantizar sistemas de pensiones adecuados y viables:

- 1) Reducción de la deuda pública. Sólo pocos países han logrado hacerlo.
- 2) Reforma a los parámetros de las pensiones. Varios países reforzaron los vínculos entre cotizaciones y prestaciones, al tomar en cuenta la esperanza de vida en el cálculo de la pensión; aumentaron el nivel de las pensiones mínimas garantizadas e incluyeron créditos de pensión. Sin embargo, el Informe reconoce que las tasas de reemplazo son bajas, por ello se han promovido los regímenes privados complementarios.
- 3) Aumento del empleo. Los países reportan la reducción de los factores para disuadir la prolongación de la vida activa a través de incentivos, y si

objetivo fijado para la ocupación de los trabajadores mayores (55-64 años) al 50%, entre ellos: Suecia, Dinamarca, Reino Unido, Estonia, Portugal, Finlandia, Irlanda y Austria.

⁴³ Se resalta el papel que debe cumplir el Estado para contrarrestar la creciente inseguridad económica (ampliar los sistemas oficiales de seguro de desempleo, seguro de salud y redes de protección para los que no están cubiertos con los programas relacionados con el mercado laboral).

bien hay aumentos en la tasa de empleo de todas las categorías de trabajadores de edad, se reconoce que aún queda mucho por hacer.

En el Informe de 2008 se señalaron avances paulatinos en la provisión de pensiones adecuadas sin poner en peligro la viabilidad financiera y los incentivos al empleo, logrando una tasa del 44% (34.8% en mujeres y 52.6% en hombres). Nueve países lograron el objetivo del 50%. Sin embargo, las nuevas perspectivas económicas parecen indicar que será aún más difícil alcanzar el equilibrio necesario.⁴⁴

El documento de 2008 destacó que los objetivos claves de las reformas emprendidas se centraron en el endurecimiento de las condiciones de admisión, la creación de un marco adecuado del mercado laboral para permitir la continuación de los trabajadores de edad, mayor incentivación a la prolongación de la vida laboral y el incremento de las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad y poco calificadas mediante la mejora de las condiciones de trabajo, la validación del aprendizaje no formal, el reciclaje profesional y la formación continua. También se da cuenta de que no se han reducido favorablemente las pensiones anticipadas.

En el informe de 2009, la Comisión Europea dio cuenta del avance de las orientaciones comunitarias incorporadas a las reformas a los sistemas de pensiones, destacando dos aspectos en donde se habían centrado hasta septiembre de 2008,⁴⁵ antes de que las consecuencias de la crisis financiera calasen en la economía real: *a*) mantener a las personas mayores en activo en el mercado laboral (11 países alcanzaron el 50% del empleo para este tipo de personas), y *b*) aumentar la edad de retiro y cerrar las rutas de retiro anticipado, así como los incentivos para ello. Sin embargo, el documento hizo patente que el nuevo panorama económico implicaría el necesario reequilibrio en un reto todavía más complicado.⁴⁶

En la propuesta de informe 2010, la Comisión Europea destaca tres aspectos que la crisis mundial de 2008 puso de relieve: *a*) sistemas públicos de

⁴⁴ Comisión Europea, *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social*, COM (2008), 42 final.

⁴⁵ Los informes nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea fueron presentados en septiembre de 2008.

⁴⁶ Comisión Europea, *Informe conjunto de 2009 sobre protección social e inclusión social: resumen. Inclusión social, pensiones, asistencia sanitaria y atención a largo plazo*, Luxemburgo, 2009, pp. 15 y 16.

reparto; b) planes de capitalización individual, y c) reevaluar el progreso de las reformas a los sistemas de pensiones a la luz de los reveses de la crisis.⁴⁷

- 1) *Sistemas públicos de reparto*. El documento afirma que estos sistemas resultaron poco afectados, dado que los ingresos estables y el bajo nivel de inflación, junto con la mejora de las pensiones mínimas en los últimos años, sirvieron de amortiguadores. Se reconoce que estos sistemas son bastante resistentes a las fluctuaciones cíclicas a corto plazo, aunque están sometidos a una presión creciente conforme la menor tasa de empleo reduce las cotizaciones y la base imponible.⁴⁸

Al hacer hincapié en que las pensiones dependen cada vez más de cotizaciones proporcionales a los ingresos a lo largo de la vida, la Comisión señala que el cumplimiento del principio comunitario de “adecuación” dependerá de la capacidad de los mercados de trabajo para dar oportunidad de realizar carreras contributivas más completas y de mayor duración.

En este sentido, el principio de “adecuación” dependerá no sólo de que el trabajador decida prolongar su vida laboral sino de la capacidad de los mercados de trabajo para ofrecer suficientes oportunidades de carreras más largas e ininterrumpidas, pues sólo quienes tengan historiales de cotización tendrán derecho a una pensión completa, situación que afectará a las mujeres.

- 2) *Planes de capitalización individual*. La crisis reveló la vulnerabilidad de estos planes, la volatilidad de los mercados financieros y puso de relieve las diferencias de concepción, regulación y estrategia de inversión. Para ello, las orientaciones comunitarias se dirigen a la atención de tres aspectos:
 - a) Lograr el mejor equilibrio entre la seguridad de los ahorradores y la asequibilidad, por un lado, y los potenciales beneficios y pérdidas, por otro. La gran variedad de las pérdidas sufridas y la variable capacidad para absorber esa conmoción, pusieron de manifiesto que las diferencias en la concepción de los fondos de pensiones y las estrategias de inversión son elementos a tomar en cuenta.

⁴⁷ Comisión Europea, *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social*, COM (2010), 25 final, p. 3.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 9.

- b) Hacer frente a la volatilidad, a través de reducir el riesgo de la inversión según las personas se acerquen a la edad de retiro. Se dibuja una nueva perspectiva para modificar los planes de capitalización en rubros, como: opciones de defecto más seguras, reducción de la volatilidad de la cartera de valores al acercarse el retiro, limitación de los costos, reglas de las rentas vitalicias y la fase de percepción de las mismas. Asimismo, se considera que estos planes deben estar incluidos en las medidas de estabilización de los mercados financieros.
 - c) Insistir en la existencia de organismos de supervisión y marcos regulatorios financieros eficaces, que promuevan una gestión más productiva del ahorro destinada al retiro. Igualmente, aboga por una educación financiera de los sujetos a fin de que tomen decisiones informadas.⁴⁹
- 3) *Reevaluar el progreso de las reformas de las pensiones* de los últimos diez años a la luz de los reveses de la crisis y del reto de garantizar pensiones adecuadas y sostenimientos en un contexto de menor crecimiento y de un envejecimiento acelerado.

Se considera que las orientaciones comunitarias sufren una presión adicional por la crisis económica y financiera; en consecuencia, es probable que los futuros pensionados estén más expuestos a las fluctuaciones del mercado financiero y del trabajo.

V. CONCLUSIONES

La política europea en materia de pensiones permite identificar aspectos positivos, pero también algunos cuestionables que son precisamente los que determinan su actual tendencia.

Dentro de los primeros está el hecho de la permanencia de los sistemas públicos tradicionales y el planteamiento de una estrategia global que comprende la política de empleo, la económica y la de protección social, pues los aspectos de las pensiones deben estar acoplados con las otras políticas; por ende, el buen funcionamiento del mercado único requiere una coordinación

⁴⁹ *Ibidem*, p. 18.

de todas las políticas con el fin de evitar diferencias transfronterizas en materia social, pero con respeto de los sistemas nacionales.

Respecto de los elementos criticables en la reforma de los sistemas de pensiones pueden señalarse, particularmente, los siguientes:

- a) El objetivo y las medidas para la prolongación de la vida activa laboral no hacen referencia a disposiciones constrictivas a los empleadores, esto es, no se proponen medidas disuasorias para evitar el trato discriminatorio en el empleo y el despido de los trabajadores mayores;⁵⁰ empero, las medidas involucran importantes recortes a las prestaciones sin estar aún asegurada su plena eficacia en el mantenimiento de la actividad de este tipo de trabajadores, pues la conservación del empleo depende del empleador;⁵¹ es decir que no se está garantizando que el atraso de la edad de retiro se vea acompañado de la duración de la vida profesional activa.
- b) Los lineamientos en cuanto a los parámetros en las prestaciones implican una tasa de sustitución más baja. Si bien reconocen que las pensiones públicas de reparto del llamado primer pilar proporcionan una protección social segura, duradera y efectiva, también se observa su inevitable reducción a través del fortalecimiento de las pensiones complementarias, mayoritariamente de capitalización individual,⁵² olvidando que producen desigualdades según niveles de ingreso, sector productivo, estabilidad en el empleo y sexo.
- c) En torno a los aspectos de flexibilidad y movilidad, que resaltan como bondades de las orientaciones europeas en contraste con los sistemas de pensiones tradicionales,⁵³ tampoco resultan del todo ciertas, porque los

⁵⁰ En Francia, desde 1987 se penaliza el despido de los mayores de 50 años.

⁵¹ Fuente Lavín, Mickel, *Reparto y capitalización. Estudio comparado de sistemas de pensiones*, Madrid, 2007, pp. 66 y 67.

⁵² Cfr. Comisión Europea, *Los sistemas complementarios de pensiones en el mercado único. Libro verde*, 2002.

⁵³ Se cuestiona que los sistemas tradicionales estén adaptados para empleos vitalicios y tiempo completo con el mismo empleador; no reflejan las exigencias de trabajo ni las aspiraciones de los ciudadanos, pues se considera, por un lado, que la dinámica de los mercados va en un sentido de la flexibilidad, sin implicar la satisfacción de las personas con trabajos inciertos que, para la mayoría, dificultan o impiden cualquier planteamiento de futuro vital.

esquemas de reparto tampoco impiden la temporalidad y la parcialidad de los contratos y la movilidad de los trabajadores, pues la existencia de regímenes únicos y centralizados permite proteger esas situaciones con el alcance que determine el Legislativo.

En lo general, puede señalarse que si bien la idea matriz de las recomendaciones comunitarias no intenta la destrucción de los sistemas tradicionales y busca soluciones con miras a garantizar ingresos seguros y viables con sistemas adaptables al nuevo contexto económico, dichas orientaciones se mueven dentro de lo que podría denominarse una posición “intermedia liberal”, porque se insertan en dos puntos nodales: *a)* campos de intervención pública, y *b)* políticas de racionalización.

a) En cuanto a los campos de intervención pública, los procesos de reforma se han enfocado al:

- Endurecimiento de las condiciones para recibir prestaciones.
- Diseño de políticas de empleo activas (incluidos los incentivos al retraso de la edad de retiro).
- Fortalecimiento de los programas de lucha contra la pobreza, orientados en diversos ámbitos: *a)* el empleo, cuyo objetivo es aprovechar las oportunidades de crecimiento y la estabilidad macroeconómica para consolidar las reformas estructurales, incrementar de forma significativa el nivel de empleo y lograr la viabilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones; *b)* la capacitación y la movilidad de la población; se trata de establecer un equilibrio adecuado entre la flexibilidad de la fuerza de trabajo demandada por los empleadores y la protección de los trabajadores), y *c)* la adaptación a un mundo laboral en transformación y la articulación de una sociedad no excluyente. Se plantea la promoción de políticas activas y el desarrollo de planteamientos preventivos de la exclusión social.

b) La política de racionalización se ha concretado en medidas de ajuste y contención del gasto público, con las siguientes características:

- Reforzamiento del principio contributivo, con la finalidad explícita de que se produzca una mayor correspondencia entre aportaciones y pres-

taciones definidas, y de esta forma preservar el equilibrio financiero del sistema de pensiones, haciéndolo compatible con la existencia de un tope máximo de cuantía y pensiones mínimas, como expresión de solidaridad, pero cuyos efectos son reductores y expulsivos, porque hay más dificultades de acceso y menos calidad en la pensión.

- Promoción de los niveles asistenciales como áreas detentadoras de la solidaridad.
- Potencialización de los esquemas complementarios privados, a través de planes individuales, enmarcados en el sistema global (público y privado). Las directrices comunitarias se dirigen a garantizar un marco jurídico y económico para el fortalecimiento de este tipo de pensiones mediante el incremento de los beneficios fiscales, traduciéndose en una nueva inserción de la regulación de lo social.
- Introducción de fondos de reserva. La política jurídica de la Unión Europea ha rechazado la capitalización completa del sistema público de pensiones, pero opta por la capitalización parcial interna a través de esta clase de fondos, como correctivo de las posibles desviaciones del sistema de reparto.

En este marco, lo “social” recibe un tratamiento en términos de “carga” que pesa sobre el Estado.⁵⁴ La racionalización y contención del gasto social tiende hacia el crecimiento de la asistencialización clásica y la privatización de ámbitos prestacionales (mayor peso del privado complementario o suplementario externo), en donde las dimensiones pública y privada reflejan la repartición de la carga de lo social.

Por último, las crisis mundial de 2008 hizo realidad dos aspectos frágiles de las orientaciones europeas: 1) las directrices sólo se alcanzarán con carreras laborales largas (la crisis provocó periodos de desempleo), y 2) los planes de capitalización ofrecen una protección insuficiente contra el riesgo de la inestabilidad, la inflación y longevidad.

⁵⁴ Los criterios monetaristas de convergencia definidos por los tratados de Maastricht y Ámsterdam han contribuido a debilitar sistemáticamente el Estado de bienestar y los derechos sociales. Asimismo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se erige en el nuevo núcleo duro de la nueva supranacionalidad, al obligar a los Estados a reducir sus déficits presupuestarios en situaciones de debilidad del crecimiento económico, a la vez que se revela en una política que enfrente el crecimiento económico, en oposición del gasto social.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRIETTI, Vincenzo, “Transferibilidad de los derechos a la pensión complementaria en la Unión Europea”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 54, núm. 1, 2001.
- ASOCIACIÓN PROFESIONAL DEL CUERPO SUPERIOR DE TÉCNICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, *Pensiones seguras y viables*, Informe del Comité de Protección Social sobre la Evolución Futura de la Protección Social, Madrid, disponible en: <http://www.foros.org/documentos/indice.htm>.
- BLANCO ÁNGEL, Francisco, “La armonización de las pensiones de jubilación en la Unión Europea desde la óptica del federalismo fiscal”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Madrid, núm. 62, 2006.
- CERCAS ALONSO, “El futuro de los sistemas de pensiones en Europa”, *Revista Foro de Seguridad Social*, Madrid, núm. 5, 2001.
- COMISIÓN EUROPEA, *Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado*, COM (2001), 362 final.
- , *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: pensiones seguras y viables*, COM (2000), 622 final.
- , Conclusiones de la Presidencia de los Consejos de: Lisboa, marzo de 2000; Feira, junio de 2000; Niza, diciembre de 2000; Estocolmo, marzo de 2001; Gotemburgo, junio de 2001; Laeken, diciembre de 2001 y Barcelona, marzo de 2002.
- , *Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: pensiones seguras y viables*, COM (2000), 622 final.
- , *Hacia un mercado único de sistemas complementarios de pensiones*, COM (1999), 134 final.
- , *Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones*, COM (1999), 221 final.
- , *Informe conjunto de 2009 sobre protección social e inclusión social: resumen. Inclusión, pensiones, asistencia sanitaria y atención a largo plazo*, Luxemburgo, 2009.

- , *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y viabilidad de las pensiones*, 6527/03 REV 2, 3 de marzo de 2003.
- , *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2006*, COM (2006), 62 final.
- , *Informe del Comité de Política Económica sobre el impacto del envejecimiento de la población en los sistemas públicos de pensiones*, EPC/ECFIN/580/00-Rev. 1, noviembre de 2000.
- , *Informe del Comité de Protección Social sobre pensiones adecuadas y viables*, 11 de junio de 2001.
- , *Informe sobre la protección social en Europa 1999*, COM (2000), 163 final.
- , *La política social y de empleo en Europa: una política para el ciudadano*, Bélgica, 2000.
- , *Los sistemas complementarios de pensiones en el marco único. Libro verde*, 2002.
- , *Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2007), 620 final.
- , *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2008*, COM (2008), 42 final.
- , *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2010*, COM (2010), 25 final.
- , *Una estrategia concertada para modernizar la protección social*, COM (1999), 347 final.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, “La protección social en Europa: gastos en pensiones”, *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*, Madrid, núm. 99, 2003.
- SARFATI, Hedva, “El diálogo social: potencial «camino real» hacia las políticas que abordan la cuestión del envejecimiento en los Estados miembros de la Unión Europea”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 59, núm. 1, 2006. 