

EFFECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

ALFONSO DE LARA GUARCH Y ENRIQUE MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ

Respectivamente, Economista-Actuario y Sociólogo de la Secretaría Confederal de Seguridad Social y Previsión Social Complementaria de Comisiones Obreras

ABSTRACT

El debate abierto en torno a la necesidad de reformar el sistema de pensiones ha llevado a plantearse cómo deben enfrentar las pensiones futuras la cuestión de su sostenibilidad. Finalmente la reforma acordada ha optado por responder al problema de fondo con medidas que actúan de forma transversal sobre los ingresos del sistema, sus gastos y los comportamientos de los trabajadores, con el refuerzo de los principios de contributividad y solidaridad como línea directriz de la reforma.

El presente artículo analiza el contenido de cada una de las reformas propuestas deteniéndose sobre su planteamiento y los objetivos que persiguen, así como en el impacto social y económico que las mismas tendrán tanto desde un punto de vista macro, respecto del conjunto del sistema de seguridad social, como desde el análisis más micro, respecto de cada uno de los colectivos de trabajadores que lo componen.

Palabras clave: Seguridad Social, pensiones, reformas paramétricas, efectos socioeconómicos.

Pentsio-sistema berritzeko beharraren inguruan sortu den eztabaidak planteaz du nola aurre egin behar dioten etorkizuneko pentsioek beraien jasangarritasunaren auziari. Azkenik, adostutako erreformak oinarrian dagoen arazoari honela erantzuteko aukera egin du: neurri batzuk adostu ditu sistemaren sarreraren gain, gastuen eta langileen jokabideen gain zeharka jarduteko, kontributibitate- eta elkartasun- printzipioak indartuz erreformaren ildo nagusi gisa.

■ *Artikulu honek proposatutako erreforma bakoitzaren edukia aztertzen du, eta gelditu egiten da haien planteamenduan eta bilatzen dituzten helburuetan, baita haiek izango duten ondorio sozial eta ekonomikoetan ere, bai ikuspegi makrotik, gizarte-segurantzaren sistemaren multzoari dagokionez, bai analisi mikroenetik hasita ere, hura osatzen duten langile talde bakoitzari dagokionez.*

Gatzo-hitzak: Gizarte Segurantza, pentsioak, erreforma parametrikok, ondorio sozioekonomikoak.

■ *The open debate about the need to reform the pensions system has led to considerations as to how future pensions should be linked to the issue of sustainability. Lastly, the pension reform that has been agreed has constituted a response to the basic problem by introducing measures that have a transversal effect on the income generated by the system, expenditure and workers' conduct, reinforced by principles of contributivity and solidarity as guidelines to the reform.*

This article analyses the content of each of the reforms proposed by considering their approach and the objectives they set out, in addition to the social and economic impact they will have both from a macro point of view with regard to the social security system and, via a more micro analysis, with regard to each group of workers that make up the system.

Key words: social security, pensions, parametric reforms, socio-economic effects

I. Introducción

Los sistemas de Seguridad Social son instrumentos que tienen por objetivo proteger a las personas de los avatares sociales y económicos que en cada momento inciden adversamente en su vida profesional y cotidiana. Por ello no es extraño que la seguridad social deba estar íntimamente conectada con su entorno, adaptándose a los cambios y estableciendo fórmulas que pongan en relación las necesidades de las personas y los recursos con los que hacerlo. La experiencia nos ha enseñado que en la medida en la que aprendemos a anticipar las líneas de tendencia que tendrán las distintas variables que intervienen en esta compleja relación, podemos adelantar estrategias con el tiempo suficiente que permitan que los sistemas de protección desempeñen su función de forma adecuada.

Se ha señalado en numerosas ocasiones la buena salud financiera que tiene nuestro sistema público de Seguridad Social, entre otras causas por los mecanismos anticíclicos que en reformas anteriores hemos sabido anticipar. Principalmente el mantenimiento de la cotización en las prestaciones de desempleo y el ahorro de los excedentes en el Fondo de Reserva. El hecho de seguir cotizando mientras se perciben la prestación contributiva por desempleo y los subsidios de mayores de 52 años ha hecho posible que, a pesar de la destrucción de empleo experimentada desde 2008, el sistema haya mantenido cierto margen de superávit en todos los ejercicios, que han supuesto que las reservas actuales del sistema concentren algo más de 65.000 millones de euros. Sin embargo, no debemos obviar que esta buena salud financiera del sistema no supone por sí misma la solución de los retos de futuro que deben abordar nuestras pensiones, sino más bien una especie de colchón de tiempo en el que deberemos acometer otras reformas con las que volvamos a anticiparnos a dichos retos.

Entre los fenómenos que deberemos enfrentar en un futuro próximo destacan el demográfico y el económico.

El reto demográfico consiste en la certeza que ya tenemos respecto de que en apenas tres décadas habremos de pagar exactamente el doble del número de pensiones que actualmente financiamos. Sabemos con seguridad que serán unas 17 millones de pensiones porque esos jubilados son los que actualmente ya estamos cotizando como trabajadores en activo y, salvo cataclismo, alcanzaremos en el entorno del año 2040 esa cifra quienes tengamos edad de ser pensionistas.

Sabemos igualmente que la media de tiempo que habremos de cobrar estas pensiones será entre los 18 y 20 años aún aplicando las predicciones más moderadas respecto de la evolución de la esperanza de vida en la edad adulta. Y, por último, sabemos también que la cuantía de las pensiones tenderá a crecer por encima de las que actualmente tiene que pagar el sistema de pensiones, porque nuestros salarios y las carreras de cotización han sido mayores que aquellos que nos precedieron en el tiempo.

Es cierto que las proyecciones demográficas que se centran en las etapas más jóvenes de la pirámide de población tienen un mayor margen de incertidumbre ya que cabe actuar sobre ellas. Pero aunque operemos con éxito políticas de fomento de la natalidad y de emigración que mejoren la expectativa de población activa de las próximas décadas, el reto cierto del crecimiento del gasto que tendremos en pensiones es tan importante que merece por sí mismo operar reformas que anticipen mecanismos que hagan posible su financiación.

El reto económico viene, en cierta medida, a reforzar esta misma previsión. Consiste principalmente en el desajuste que de forma sostenida se mantiene entre el ritmo de crecimiento de las cuantías de las nuevas pensiones, que crecen anualmente una media de un 2,2% por encima de la inflación, y el ritmo al que lo hacen las bases medias de cotización que sirven para financiarlas, que crecen un 0,8% sobre la inflación. A ello hemos de sumar el efecto derivado del incremento neto del número de pensiones que ya se registra y que seguirá creciendo en el futuro.

Así las cosas, que la seguridad social debe afrontar reformas si quiere seguir cumpliendo su papel en el futuro próximo es una evidencia que no tiene demasiado debate. Otra cosa es qué reforma cabe realizar. Y aquí, claro, hay posiciones diversas.

El Gobierno y varios grupos de opinión de corte conservador propugnaron en un principio una línea de reforma basada en el recorte lineal del gasto en la idea de que ésta es una lógica que frenaría el crecimiento del mismo aunque se incrementase el número de beneficiarios. No obstante, las medidas de recorte lineal del gasto tienden a afectar de forma indiscriminada a todas las personas con independencia de su situación personal, el esfuerzo previo que han realizado, la mayor o menor necesidad de protección social que cada cual requiera, o cualquier otra circunstancia que pueda tenerse en cuenta. Y ello conlleva un reparto profundamente injusto de los esfuerzos que deberán realizar quienes están protegidos por el sistema.

No obstante, siempre hay varias formas de conseguir un mismo objetivo. Y en este caso, las organizaciones sindicales abanderaron una reforma alternativa que tras un difícil proceso de negociación con el gobierno y las organizaciones empresariales es el que finalmente se ha establecido. El objetivo de la reforma

negociada es también el de controlar el crecimiento del gasto, pero haciéndolo de manera que se minimice el impacto que ello tendrá sobre la mayoría de los trabajadores y, en todo caso, buscando fórmulas que repartan los esfuerzos de forma equilibrada y justa entre las distintas generaciones y entre trabajadores, empresarios y autónomos.

Así, la línea argumental que ha seguido la reforma es la de asegurar la sostenibilidad del sistema público de pensiones en su concepción actual, mediante la asunción de medidas basadas en el refuerzo de los principios de contributividad y solidaridad intergeneracional y, adicionalmente, otras que sirvan para reforzar la protección social en determinados colectivos especialmente vulnerables.

II. Elementos de la reforma

La línea de reforma por la que se ha optado finalmente excluye la reforma sistémica que desde algunos sectores de opinión se reclamaba en pos de un sistema mixto de pensiones en el que el sistema público de reparto se complementase con un segundo nivel de protección basado en la capitalización obligatoria. En lugar de esto, la reforma opta por acometer una serie de medidas que actúen sobre los principales parámetros del sistema público de reparto y consiga incidir sobre el crecimiento futuro del gasto. Se trata, por tanto, de una reforma paramétrica que actúa sobre los principales elementos que se tienen en cuenta a la hora de determinar las pensiones de jubilación.

Ya hemos señalado que la reforma pretende incidir sobre el crecimiento del gasto actuando al mismo tiempo también sobre los ingresos y los comportamientos, de forma que así se posibilite un menor impacto y éste se reparta equitativamente entre todos los agentes implicados.

En este sentido, en lugar de articular medidas específicas que actúen de forma exclusiva sobre cada uno de los parámetros antes descritos (ingresos, gastos y comportamientos), se ha optado más bien por diseñar medidas que una vez implementadas desarrollen efectos de forma transversal y complementaria en cada uno de ellos.

Es igualmente importante señalar la circunstancia de que el efecto que se persigue obtener de cada una de las medidas incluye junto con los anteriores un reparto equitativo de los esfuerzos que cupieran derivarse de los mismos y, adicionalmente, buscar fórmulas que permitan mejorar la protección social en aquellos que lo precisen en mayor medida.

Con esta intención la reforma acomete modificaciones sustanciales en una amplia lista de materias:

Destacan en primer lugar aquellas en las que descansan prioritariamente todo lo relacionado con los ingresos del sistema. En este punto las cotizaciones sociales y la reafirmación del compromiso de separación de fuentes tienen un papel preponderante, en la línea de mantener (y aún incrementar) la función de las primeras como principal fuente de financiación de las prestaciones contributivas del sistema.

Se presta especial atención a las medidas orientadas a mejorar los ingresos derivados de cotizaciones sociales derivadas del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, y aquellas que pudiesen derivarse de la evolución de las bases máximas de cotización.

Junto a las anteriores medidas cabe también mencionar los pasos tendentes a la reordenación jurídica del sistema. Dentro de esto hemos de señalar la integración de los principales regímenes especiales todavía existentes (Agrario y Empleadas de hogar¹) en la línea de cumplir la recomendación del Pacto de Toledo de manera que, paulatinamente se integre en el Régimen General a todos los trabajadores por cuenta ajena y en el Régimen de Autónomos a aquellos que lo sean por cuenta propia.

Igualmente, se incluyen una batería de medidas destinadas a la actualización de la regulación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, que afectarán a su papel en el sistema de Seguridad Social

En lo que afecta especialmente a la reordenación del gasto, que a su vez vendrá determinado en buena medida por la incidencia que tengan las medidas sobre los comportamientos de los afiliados, destacan las reformas que operan sobre la edad ordinaria de jubilación, las nuevas modalidades de jubilación anticipada, y las reformas paramétricas del resto de los principales elementos que se tienen en cuenta a la hora de calcular la cuantía de la pensión (periodo de carencia, escala de acceso al porcentaje de base reguladora, periodo de cálculo, relleno de lagunas, etc.).

Finalmente, en lo que se refiere a la mejora de la protección social de algunos colectivos considerados especialmente necesitados al respecto, destacan las medidas orientadas a mejorar las carreras de cotización de mujeres y hombres con hijos a su cargo, jóvenes estudiantes que desarrollan becas de prácticas en empresas, y aquellos jubilados con pensiones más bajas que forman parte de unidades económicas unipersonales.

¹ Aunque el nombre del Régimen técnicamente es el de «empleados del hogar», en el presente artículo nos referiremos al mismo en femenino habida cuenta de que son las trabajadoras mujeres quienes representan el 93% del total de afiliadas a este régimen.

III. Efectos socioeconómicos de las reformas paramétricas

A continuación analizaremos el contenido de cada una de las reformas deteniéndonos sobre su planteamiento y los objetivos que persiguen, así como en el impacto social y económico que las mismas tendrán, desde un punto de vista macro, respecto del conjunto del sistema de seguridad social y, desde el análisis más micro, respecto de cada uno de los colectivos de trabajadores que lo componen.

Características generales del sistema de Seguridad Social

Antes de comenzar a analizar de forma exhaustiva las claves de la reforma del sistema de pensiones, conviene detenerse a analizar, aún de forma esquemática, las características principales de nuestro sistema de Seguridad Social ya que las mismas determinan en buena medida la orientación y alcance de la propia reforma.

Comencemos por recordar que nuestro sistema de Seguridad Social se ha construido en base a dos ámbitos o niveles de protección principales. Existe un primer nivel de protección asistencial o de naturaleza no contributiva a cuya acción protectora acceden todos los ciudadanos por la mera condición de serlo, cuando adicionalmente concurren en ellos una situación de necesidad (falta de ingresos), y que se financia con aportaciones del Estado de origen tributario general. Junto a éste, un segundo nivel de protección denominado contributivo, mucho más importante en términos cuantitativos, que tiene como objeto la protección de carácter profesional, y que se financia precisamente mediante las cotizaciones sociales derivadas de la actividad laboral de los trabajadores afiliados. La reforma acordada en el marco del Diálogo Social se centra en este segundo ámbito de protección contributiva.

Así, el sistema de Seguridad Social conforma una de las principales partidas de gasto público de la economía española con un presupuesto final superior a 128.540 millones de euros para el año 2011², lo que supone alrededor del 12% del Producto Interior Bruto, con el que se financian aproximadamente 8,6 millones de pensiones contributivas y algo menos de 0,5 millones de pensiones no contributivas. El grueso de dicha financiación, el 89% del total de ingresos, deviene de las cotizaciones sociales de unos aproximadamente 20 millones de trabajadores (18 millones de trabajadores afiliados en activo y 2 millones de desempleados con prestación por desempleo contributiva); mientras que las transferencias de la Administración General del Estado se limitan a apenas el 7%.

² MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2011.

Los trabajadores afiliados al sistema de Seguridad Social se organizan por Regímenes de cotización. La gran mayoría de trabajadores, concretamente el 75,46%, cotizan en el Régimen General de la Seguridad Social que concentra la práctica totalidad de trabajadores por cuenta ajena; le sigue en importancia el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, en el que están afiliados aproximadamente el 17,76%; y finalmente el resto de trabajadores se distribuyen en varios regímenes especiales (agrario el 4,69%, empleadas de hogar el 1,69%, trabajadores del mar el 0,36%, y minería del carbón el 0,03%).

Como hemos visto, los trabajadores son quienes aseguran el monto principal de ingresos del sistema a través de las cotizaciones sociales que derivadas de su actividad profesional ingresan directamente ellos o, en su nombre, los empresarios que los emplean. Con carácter general, las cotizaciones se establecen en relación a los salarios que los trabajadores perciben, si bien en algunos casos se permite cierto margen de planificación a la hora de elegir las bases por las que se puede cotizar, como ocurre en el caso de los autónomos; o bien las bases de cotización están preestablecidas normativamente con carácter obligatorio y tradicionalmente ligadas a cuantías mínimas, como ocurre en el caso de los trabajadores de los regímenes especiales agrario y de empleadas de hogar.

En este punto es de destacar el hecho de las importantes diferencias que este sistema de cotización lleva aparejado. La más significativa de ellas radica en el hecho de que el principal colectivo de trabajadores por cuenta ajena, aquellos afiliados en el Régimen General, cotizan por una base media mensual de 1.645,52 euros³, mientras que aquellos otros trabajadores que lo hacen en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y pueden optar por elegir su base de cotización, lo hacen por 962,12 euros mensuales. Es decir, que los trabajadores por cuenta ajena cuya cotización está directamente referenciada a su salario, cotizan un 58,47% más que aquellos otros trabajadores autónomos que sí tienen la posibilidad de elegir su base de cotización.

Adicionalmente a este fenómeno, aquellos trabajadores que se encuentran afiliados a regímenes especiales cuya normativa regula una base de cotización históricamente ligada a la mínima (Régimen Agrario y el de Empleadas de hogar), presentan lógicamente una cotización incluso inferior a los anteriores, aunque en este caso la situación les resulta impuesta.

Otro fenómeno a tener en cuenta en el proceso de reforma, es el número de años que conforman la carrera de cotización de cada afiliado. A través de este indicador puede analizarse buena parte del esfuerzo contributivo que realiza cada trabajador, y al respecto encontramos importantes diferencias entre regímenes de afiliación.

³ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2011.

Así, por ejemplo, podemos comprobar cómo las carreras de cotización más largas se registran principalmente en los trabajadores por cuenta ajena del Régimen General. Mientras que algo más del 72% de los trabajadores del Régimen General cotizaron 35 o más años, en el caso de los trabajadores autónomos hicieron lo propio sólo en el 47% de las ocasiones.

Cuadro 1
Resumen del Sistema de Seguridad Social

	Regímenes de afiliación						
	General	Autónomos	Agrario	Mar	Carbón	Hogar	Total
Porcentaje de trabajadores afiliados (%)							
	75,46	17,76	4,69	0,36	0,03	1,69	100,00
Años cotizados (%)⁴							
< = 15	1,68	2,99	6,01	1,28	0,00	11,82	2,31
16-20	5,01	12,69	16,47	5,03	0,16	35,63	7,66
21-25	5,30	11,39	17,93	5,43	0,25	19,49	7,41
26-30	6,78	13,21	10,23	12,94	0,98	12,29	8,44
31-34	8,96	12,35	7,37	22,53	2,95	7,92	9,69
> = 35	72,27	47,37	41,98	52,78	95,66	12,85	64,48
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Bases medias de cotización (euros mensuales)⁵							
	1.645,52	962,12	735,64	1.338,61	2.638,40	725,75	—
Complementos a mínimos reconocidos en las nuevas altas de pensión de jubilación (%)⁶							
	11,02	27,49	66,65	12,84	0,23	66,42	17,73
Cuantías de las pensiones medias de las nuevas altas de jubilación (euros mensuales)⁷							
	1.380,91	775,80	616,74	1.311,32	2.143,44	512,44	1.176,34

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Trabajo en Inmigración.

⁴ Datos de las carreras de cotización de las nuevas altas de jubilación en 2010 (datos hasta julio 2010).

⁵ Base media de cotización de 2009.

⁶ Datos de 2009.

⁷ Datos de febrero de 2011.

El efecto combinado de número de años cotizados y las bases medias por las que se produce esta cotización es el que determina la intensidad de protección que presta el sistema de pensiones. Para medir la intensidad de las prestaciones ofrecidas, además de utilizar la referencia lógica de las cuantías medias de las pensiones reconocidas deberemos también utilizar la referencia de la necesidad de complementos a mínimos que precisan las pensiones que se reconocen.

En este punto, se comprueba cómo lógicamente una carrera de cotización más larga y una base de cotización elevada genera derecho a pensiones de cuantías más altas en las que la necesidad de complemento a mínimos es inferior.

Como hemos visto, el análisis de la situación actual del sistema de seguridad social muestra que la mayoría de trabajadores lo son por cuenta ajena y están afiliados en el Régimen General. Estos suelen presentar en la mayoría de los casos carreras de cotización bastante dilatadas con una base de cotización elevada, lo que permite que de acuerdo con el principio de contributividad que rige el sistema, sus pensiones de jubilación sean mejores que la media y, por tanto, la necesidad de utilizar instrumentos de solidaridad del conjunto del sistema como los complementos a mínimos sean claramente menores.

Por el contrario, el segundo colectivo en importancia por número de trabajadores afiliados, el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, presenta carreras de cotización bastante más reducidas y por unas bases de cotización muy inferiores, lo que necesariamente produce unas pensiones de jubilación considerablemente más bajas y, derivado de ello, precisan casi el triple de complementos a mínimos que lo que lo hacen los trabajadores por cuenta ajena del Régimen General.

El resto de regímenes especiales mantienen igualmente una relación en estos mismos términos entre el número de años cotizados, las bases medias por las que lo han hecho y la protección que el sistema de pensiones les dispensa. En el caso de los regímenes del mar y el carbón, que presentan largas carreras de cotización y bases de cotización elevadas, las cuantías de las nuevas pensiones son mejores que la media. Por su parte el régimen especial de Empleadas de Hogar podría significarse como el caso contrario.

En el caso del Régimen Agrario, tercero en importancia por número de trabajadores afiliados, es especialmente significativo el hecho de que a pesar de que el número medio de años cotizados se sitúa en términos próximos a los que lo hacen otros regímenes como el de autónomos, sin embargo la necesidad de complementos a mínimos crece hasta situarse en el doble que en el caso de los trabajadores por cuenta propia y hasta seis veces superior al del Régimen General. Ello se debe principalmente al hecho de que la base de cotización de los trabajadores agrarios es claramente inferior a la media del resto de regímenes.

En este último sentido hemos de precisar que si bien los regímenes especiales de autónomos, trabajadores agrarios y empleadas de hogar presentan las bases de cotización más bajas las explicaciones que hay para ello difieren según los casos. Mientras que en el régimen de autónomos es el propio trabajador el que puede optar por elegir una u otra base de cotización, siendo por tanto su base consecuencia de una decisión individual, en el caso de los agrarios y los empleados de hogar sus bases están determinadas por la legislación de modo que se les establece ésta de forma obligatoria y fija, históricamente ligada a la base mínima del sistema, sin que quepa la posibilidad de que estos trabajadores coticen por sus salarios reales.

Resulta por tanto evidente que en nuestro sistema de Seguridad Social basado en el modelo de reparto y financiado básicamente con cotizaciones sociales, la clave para mejorar la protección social que ofrece pasa por reforzar los elementos de contributividad que lo hacen posible, de manera que se promuevan medidas que incentiven la posibilidad de cotizar por amplios periodos de tiempo y hacerlo con las mejores bases de cotización posibles. Y esta es precisamente una de las líneas argumentales seguidas en el Acuerdo Social y Económico suscrito el 2 de febrero de 2011.

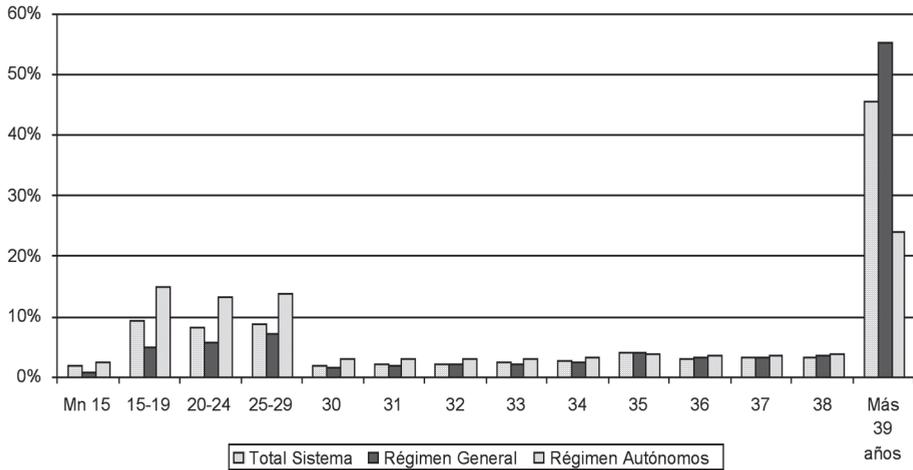
Hasta ahora hemos tenido ocasión de hacer una breve descripción de la situación general en la que se encuentra actualmente nuestro sistema de Seguridad Social de acuerdo con las fuentes documentales del sistema disponibles y públicas. Sin embargo, dicha estadística oficial está lógicamente articulada en torno a los parámetros actualmente establecidos en la legislación, por lo que a la hora de hacer un estudio sobre los efectos de las medidas sobre el conjunto de la sociedad española tendrán las reformas paramétricas propuestas sobre las carreras de cotizaciones actuales y futuras, se hace necesario adaptar las fuentes estadísticas disponibles a los nuevos parámetros.

Para ello, se ha utilizado una explotación propia de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) del 2009 centrándonos en el estudio de los dos principales colectivos que conforman el grueso de nuestro sistema de Seguridad Social: los trabajadores por cuenta ajena afiliados en el Régimen General y los trabajadores por cuenta propia que cotizan en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Asimismo, el análisis se realiza a partir de la observación de los datos derivados de las prestaciones de jubilación ya causadas entre los años 2000 a 2009, lo que permite una muestra suficientemente amplia y cuya calidad estadística mejora la del conjunto, al tiempo que al introducir los datos de varios ejercicios permite también recoger la línea de tendencia y eliminar las posibles distorsiones que podrían derivarse como consecuencia de un hecho aislado que se produjese en un único ejercicio. Adicionalmente, se ha utilizado también la Encuesta de Población Activa (EPA).

En primer lugar debemos comenzar por indicar que el ajuste estadístico que hemos realizado a partir de nuestra propia explotación resulta plenamente con-

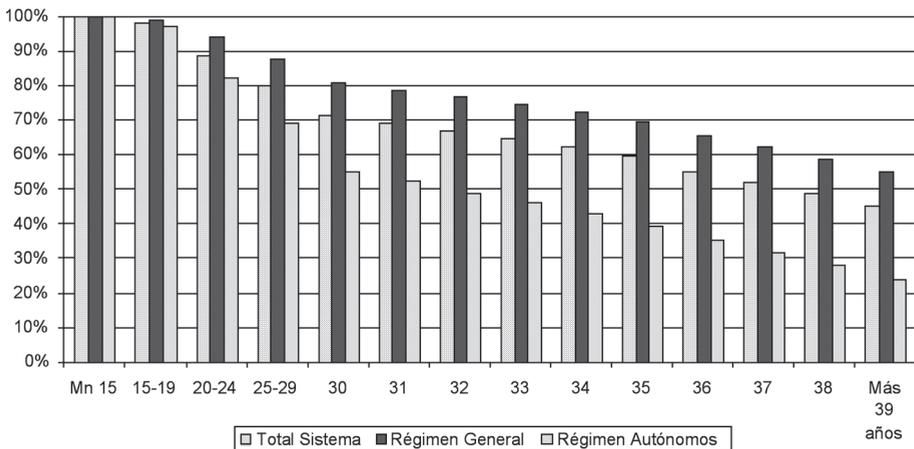
gruente con los datos oficiales publicados por el sistema de Seguridad Social, de manera que ello es muestra de la fiabilidad de dichos resultados.

Gráfico 1
Distribución de años cotizados



Fuente: elaboración propia a partir de datos MCVL.

Gráfico 2
Distribución de años cotizados acumulados



Fuente: elaboración propia a partir de datos MCVL.

Utilizando la explotación propia de la MCVL comprobamos que tal y como muestra el gráfico anterior la mayoría de los trabajadores del régimen general se jubilan con más de 39 años cotizados, si bien este porcentaje disminuye al 45% cuando tomamos como referencia la media del total del sistema y al 25% en el caso del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA).

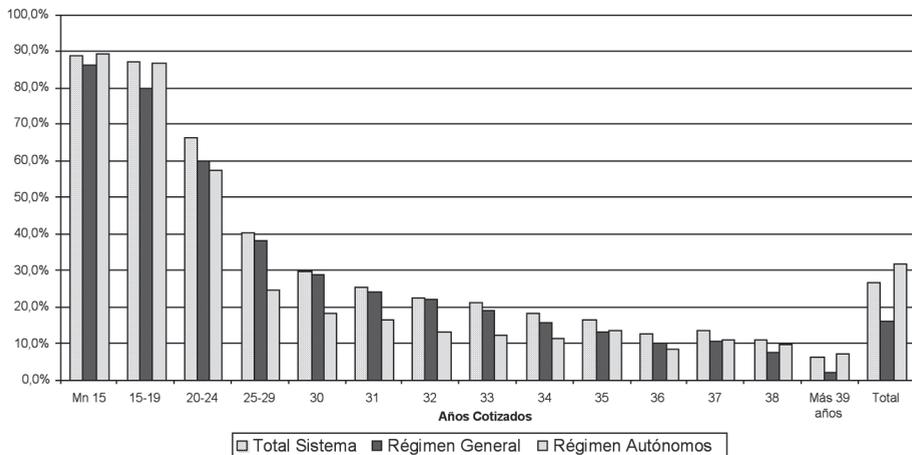
Los afiliados al RETA tienen por tanto carreras de cotización más breves que la media del sistema y claramente muy distantes de las que presentan los trabajadores por cuenta ajena. De hecho, el RETA es el régimen que presenta una mayor proporción de casos entre 15 a 29 años cotizados.

Para facilitar el análisis, podemos establecer un análisis acumulativo de los años que componen las carreras de cotización en cada caso. En este caso, el gráfico previo muestra que en el Régimen General, al menos el 62% de los trabajadores tienen 37 años cotizados frente a la mitad de los del Régimen de Autónomos. La media que presenta al respecto el total del sistema el porcentaje es ligeramente superior al 50%.

Ya hemos visto con anterioridad, que el número de complementos a mínimos que se hacen necesarios en cada caso está directamente relacionado con las bases de cotización y con el número de años cotizados.

Gráfico 3

Porcentaje de complementos a mínimos reconocidos por años cotizados



Fuente: elaboración propia a partir de datos MCVL.

El anterior gráfico pone en relación la proporción de pensiones de jubilación con complementos a mínimos reconocidos con el número de años cotiza-

dos. Tal y como se explicaba más arriba, resulta un patrón común en todos los regímenes la relación directa existente entre el número de años cotizados y las carreras de cotización especialmente cortas. Sin embargo, tal y como se aprecia en el gráfico, esta relación no explica completamente y por sí misma todo el fenómeno de los complementos a mínimos y es necesario acudir a la variable de las bases de cotización.

En cualquier caso, la acción combinada de ambas variables lleva a que los complementos a mínimos sean más frecuentes en el caso del régimen de trabajadores autónomos que en el caso de los trabajadores por cuenta ajena.

Mantenimiento de las cotizaciones sociales como principal fuente de financiación de las prestaciones contributivas

El conjunto de medidas de reforma contenidas en el Acuerdo de diálogo social implican una clara apuesta por el mantenimiento del actual sistema público de pensiones basado en el modelo de reparto y financiado básicamente con cotizaciones sociales. Ello supone, aún sin contener ninguna referencia explícita al respecto, el abandono de la opción que hace apenas unos meses se planteaba con abierta libertad consistente en una posible reducción de cotizaciones sociales que a su vez sería compatible con un tránsito del actual modelo de reparto hacia otro de carácter mixto en el que las cotizaciones sociales puedan sustituirse en una parte por instrumentos de capitalización individual obligatoria.

Hemos de recordar que en el verano de 2009 el Gobierno llegó a plantear una reducción en las cotizaciones sociales de hasta en 1,5 puntos porcentuales⁸ (una reducción permanente de 1 punto en contingencias profesionales, y durante el ejercicio de 2010 una reducción de 0,5 puntos en contingencias comunes), y que fue rechazada por la CEOE por considerarla una medida insuficiente ya que reclamaba una reducción de 5 puntos.

Aunque es difícil concretar el resultado económico de lo que hubiese supuesto una reducción de cotizaciones en los términos expuestos habida cuenta de los numerosos elementos que inciden en el resultado final (nivel de empleo, principalmente), cabe en todo caso mencionar que la reducción de cada punto de cotizaciones supone en media una merma aproximada de unos 3.000 millones de euros anuales y así lo confirma la propia cuantificación que el Ejecutivo realizó del coste de su propuesta situándolo en 4.500 millones de euros⁹.

⁸ Al respecto, puede consultarse noticias aparecidas en prensa entre los días 20 y 22 de julio de 2009.

⁹ Diario *El País*, 22 de julio de 2009.

Compromiso separación de fuentes

Como ya se ha señalado, los dos principales niveles de protección del sistema de Seguridad Social tienen diferentes fuentes de financiación. El nivel básico o no contributivo, a cuyas prestaciones se accede por la mera condición de ser ciudadano, se financia mediante transferencias presupuestarias que asume directamente el Estado con sus impuestos; mientras que el nivel contributivo, cuyas prestaciones derivan de la actividad profesional, se financia mediante cotizaciones sociales. El principio que rige esta situación es el de «separación de fuentes».

Aunque este principio de separación de fuentes comenzó a incorporarse a mediados de los años noventa en nuestra ordenación aún está en fase de implementación, y, aunque con carácter general puede ya advertirse con perfecta claridad su aplicación, no obstante todavía quedan partidas de gasto en las que debe terminar de aplicarse.

La más importante de estas partidas de gasto es la de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas. Dichos complementos son aquellos que reciben los beneficiarios de una pensión contributiva, que cumplen determinados requisitos de ingresos, cuando la cuantía de la pensión a la que han generado derecho es inferior a la cuantía mínima que anualmente se establece en ley de presupuestos. Se trata por tanto de un complemento económico que si bien se determina sobre la base de una prestación contributiva, tiene como objeto completar ésta con objeto de asegurar rentas de compensación de necesidades básicas, por lo que el nivel de protección al que corresponde es el asistencial o no contributivo.

La lógica del principio de separación de fuentes obliga a que el gasto derivado de esta partida sea asumido íntegramente por aportaciones del Estado con origen en la imposición general, y así consta como recomendación primera del Pacto de Toledo (1995) e incluso se estableció en el Acuerdo de Diálogo Social de Pensiones de 2001 un calendario para la plena implementación de la medida de modo que el Estado fuese progresivamente asumiendo la totalidad dicho gasto. El mencionado plazo termina formalmente el 1 de enero de 2014, aunque la evolución de aportaciones que han realizado los diferentes Gobiernos al respecto deja cierto grado de incertidumbre.

Como vemos en el cuadro la evolución que viene experimentando el grado de asunción de los complementos a mínimos por parte del Gobierno deja un amplio margen de duda sobre la posibilidad de cumplir el calendario acordado. Por tanto, no es menor la importancia de que en el Acuerdo Social que ha dado origen a la reforma de pensiones, todas las partes hayan vuelto a reafirmarse en su compromiso de cumplir el calendario para la asunción de estos recursos desde la imposición general, y que propiciará la liberación de más de 4.000 millones de euros de cotizaciones sociales actualmente dedicados a su financiación.

Cuadro 2
Financiación de los complementos a mínimos (2000-2011)

Año	Aportación del Estado		Cotizaciones sociales		Total gasto complementos a mínimos (millones de euros)
	Millones de euros	% del total	Millones de euros	% del total	
2000	97,89	2,45	3.901,79	97,55	3.999,69
2001	97,89	2,39	4.003,79	97,61	4.101,68
2002	306,35	7,32	3.881,59	92,68	4.187,94
2003	606,35	14,67	3.526,98	85,33	4.133,33
2004	906,35	22,63	3.098,31	77,37	4.004,66
2005	1.206,35	27,44	3.190,02	72,56	4.396,37
2006	1.506,35	31,36	3.296,47	68,64	4.802,82
2007	1.806,35	33,55	3.577,47	66,45	5.383,82
2008	2.106,35	35,75	3.785,18	64,25	5.891,53
2009	2.406,35	37,52	4.006,43	62,48	6.412,78
2010*	2.706,35	38,82	4.266,08	61,18	6.972,43
2011*	2.806,45	39,86	4.235,80	60,14	7.042,20

* Estimación.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Incremento de las bases máximas de cotización

En el caso de aquellos trabajadores que cotizan por la base máxima, el sistema de Seguridad Social mantiene en la actualidad un claro diferencial a su favor entre los ingresos derivados de cotizaciones y el pago de prestaciones al que los anteriores dan derecho. Hemos de tener en cuenta que la base máxima de cotización está actualmente establecida en 3.230,10 euros mensuales, mientras que la pensión máxima que puede generarse es de 2.497,91 euros mensuales, lo que en términos anuales supone un diferencial del 10,84% a favor del sistema.

Actualmente no se publica el dato exacto de trabajadores que cotizan por bases máximas, aunque el Gobierno ha manejado en la Mesa de Diálogo Social la cifra aproximada de 2,3 millones de afiliados. Hemos de ser conscientes de que en la mayoría de estos casos los salarios reales que reciben los trabajadores superarán con creces la base máxima de cotización y, por tanto, hay margen para que ésta pueda seguir creciendo.

En este sentido, al sistema de Seguridad Social le seguiría siendo «rentable» en términos financieros aumentar la base máxima de cotización aún incrementando igualmente la pensión máxima de forma que en todo caso mantuviese el diferencial actualmente existente.

Con esta lógica el Acuerdo de reforma ha introducido una referencia, si bien bastante genérica, al respecto de la posibilidad de examinar en un futuro próximo las bases máximas de cotización. En concreto, esta referencia se ha incorporado al Proyecto de ley en su disposición adicional décima en la línea de que *«cuando la situación económica y del empleo lo permita, el Ministerio de Trabajo e Inmigración y los interlocutores sociales examinarán la relación entre las bases máximas de cotización y los salarios medios, a fin de mantener el carácter contributivo del sistema»*.

Incremento de las bases de cotización Régimen Especial de Trabajadores Autónomos

Ya hemos comentado que una de las principales características de la cotización de los 3,2 millones de trabajadores afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos radica en el hecho de que tienen la posibilidad legal de elegir en cada momento la base de cotización por la que quieren cotizar¹⁰, sin que medie en este sentido ningún instrumento que intente ajustar dicha base de cotización con los ingresos reales percibidos por el trabajador en cuestión.

El resultado práctico de la posibilidad de elección de bases en los trabajadores autónomos tiene varias consecuencias. De un lado podría interpretarse como un agravio comparativo con respecto a los trabajadores por cuenta ajena que sí tienen un sistema objetivado de cotización ligado a sus ingresos reales. Y, ligado a lo anterior, se ha de señalar que este método de cotización permite la planificación del trabajador y con ello se quiebra el principio de contributividad que debe presidir el sistema.

En la actualidad los trabajadores autónomos pueden elegir cualquier base de cotización entre la base mínima establecida en este régimen en 850,20 euros mensuales y una base máxima de cotización de 3.230,10 euros mensuales. Sin embargo, la base media de cotización registrada en el régimen es de 962,12 euros¹¹, por lo que resulta evidente que existe un claro diferencial respecto de la media de la mayoría de trabajadores por cuenta ajena (que, recordemos, se sitúa en el entorno de los 1.650 euros mensuales).

¹⁰ La plena libertad de elección de bases está actualmente regulada para trabajadores menores de 48 años, a partir de dicha edad se establece la posibilidad de elección si bien algo más limitada en función del cumplimiento de una serie de requisitos.

¹¹ Se utiliza el último dato publicado por la Seguridad Social correspondiente al ejercicio de 2009.

La reforma de pensiones acordada intenta resolver esta cuestión incorporando una referencia explícita en la Disposición adicional novena del proyecto de ley. En ella se establece el compromiso de abordar, una vez que se haya superado el actual momento de crisis, un proceso de adecuación de las bases de cotización de los trabajadores autónomos.

El compromiso en cuestión consiste en poner en marcha un proceso de convergencia de las bases medias de cotización, con el compromiso de que la evolución que experimenten las del Régimen de Autónomos deberán de ser, al menos, similares a las de las medias del Régimen General; y, en todo caso, estableciendo para el de autónomos un incremento anual superior máximo de un punto porcentual respecto de lo que lo hagan las medias del Régimen General.

De aplicarse de forma acumulativa el tramo máximo de incremento previsto en la reforma, esto es, el crecimiento medio experimentado en el Régimen General más un uno por ciento adicional, supondría mejorar los ingresos derivados de cotizaciones de autónomos en unos 1.500 millones en un lustro.

Integración de regímenes especiales (REASS, REEH)

Los regímenes especiales de la seguridad social son reflejo del origen que el sistema de seguridad social tuvo en el mutualismo laboral. Se trata de espacios que mantienen algunas peculiaridades propias de cada uno de los sectores pero que en todo caso han tendido a ir reduciendo su espacio en favor de los dos principales regímenes del sistema. En la actualidad los dos regímenes especiales que mayor número de trabajadores concentran son el agrario por cuenta ajena con cerca de 900.000 trabajadores y el de empleadas de hogar con cerca de 300.000 afiliadas.

Ambos regímenes especiales comparten algunos rasgos característicos entre los que destacan un régimen de cotizaciones peculiar que implica menores ingresos para el sistema por este concepto y un nivel de prestaciones para los trabajadores igualmente más bajo que la media, que, a su vez, es un fenómeno paraje a un elevado índice de complementos a mínimos en dichas prestaciones.

La primera peculiaridad que tiene la cotización de estos trabajadores, y en buena parte explica su menor nivel de protección, radica en la imposibilidad legal de cotizar por sus salarios reales. En su lugar lo hacen por bases de cotización fijas que históricamente han estado ligadas a la base mínima¹².

¹² Las bases de cotización en el caso de los trabajadores agrarios por cuenta ajena han estado siempre ligadas a la base mínima del Régimen General hasta el ejercicio 2007 en el que se inició un proceso de incremento paulatina de las mismas que se ha mantenido hasta el año 2011, en el que la base se ha fijado en 986,70 euros mensuales en los grupos de cotización 2 a 11. En el caso de las empleadas de hogar, las bases de cotización establecidas han sido siempre inferiores a la base mínima salvo desde el año 2009 hasta la fecha actual en las que se viene utilizando la referencia de la base mínima de cotización del Régimen General.

Otro elemento determinante a la hora de explicar el menor nivel de ingresos derivados de las actividades en cuestión son los tipos de cotización de los empleadores. Mientras que en el caso de los empleadores del Régimen General tienen a su cargo un tipo de cotización por contingencias comunes del 23,60%, los empleadores domésticos lo hacen por un tipo de 18,30% y a los agrarios, tras acumular una serie de reducciones en las cotizaciones, se les aplica un tipo efectivo de 10,35%¹³.

La integración de los regímenes especiales con el Régimen General forma parte de las recomendaciones originales del Pacto de Toledo (1995) con el objetivo compartido de mejorar la protección social de los trabajadores integrados en ellos, al tiempo que ello ayuda a la racionalización de la estructura del conjunto del sistema y mejora sus ingresos derivados de cotizaciones.

El Acuerdo de diálogo social de 2006 retomaba la recomendación original del Pacto de Toledo y establecía la integración del Régimen Agrario mediante la articulación de un sistema especial que permita avanzar en la efectiva equiparación de las prestaciones para los trabajadores y que evite un incremento de costes perjudiciales para la competitividad de las explotaciones agrarias. Aunque la integración se debía haber producido el 1 de enero de 2009, sin embargo el proceso ha estado bloqueado y no ha sido hasta el Acuerdo de febrero de 2011 cuando ha sido posible retomarlo hasta culminarlo el 8 de marzo de 2011 con la suscripción por parte de gobierno y todos los agentes sociales de un acuerdo definitivo que incluía un proyecto de ley al respecto.

En dicho acuerdo de integración se establece que a partir del año 2012 los trabajadores agrarios podrán cotizar por sus salarios reales, tendrán reconocidos los mismos derechos a la protección social que el resto de trabajadores y que hasta ahora no podían ejercer (jubilación anticipada, idéntica protección en situación de incapacidad temporal, prestaciones de maternidad y paternidad, etc.), y los empresarios verán incrementada las cotizaciones a su cargo de forma muy considerable, aún manteniendo algunas reducciones y bonificaciones de modo que se garantice la viabilidad de las explotaciones agrarias y el mantenimiento del empleo. En concreto, se ha establecido un calendario de incremento paulatino de los tipos de cotización que partirá de los 10,35% actuales hasta los 15,50% al final del mismo.

En lo que respecta al Régimen Especial de Empleadas de Hogar el proceso se encuentra todavía en una fase bastante menos avanzada. El Acuerdo de febrero de 2011 incluye una referencia explícita para que en el proceso de tramitación parlamentaria de la reforma de la Seguridad Social se proceda a la revisión de su situación a los efectos de su integración en el Régimen General de la Seguridad Social.

¹³ Dato correspondiente al ejercicio 2011.

Dentro de las peculiaridades de este régimen, además de las ya mencionadas, destaca también el hecho de que sus trabajadoras no tienen regulada la posibilidad de cotizar si no prestan servicio en una jornada de 72 horas o más al mes. Ello contrasta con la regulación del resto del sistema en la que se obliga a cotizar desde la primera hora de trabajo, y contribuye al fenómeno del empleo sumergido. De hecho, la Encuesta de Población Activa señala que en realidad son casi 700.000 las personas que se dedican profesionalmente a esta actividad, pese a que son sólo unas 300.000 las que figuran en alta en la seguridad social en este Régimen especial.

En la actualidad se están debatiendo diferentes propuestas al respecto de la integración de este régimen pero, por ser un asunto aún no concluido, no podemos dar por definitivo sus resultados por el momento. En cualquier caso, cabe adelantar que parece ser fruto de consenso el hecho de que estas trabajadoras puedan conformar un sistema especial dentro del Régimen General, y se estudia la posibilidad de que coticen desde la primera hora de trabajo y por sus salarios reales.

En cualquier caso podemos señalar el hecho de que el Acuerdo de febrero de 2011 supone un evidente avance en lo que a integración de regímenes especiales que afectará a aproximadamente 1,2 millones de trabajadores. Una vez producida la plena integración supondrá en el medio y largo plazo una significativa mejora de ingresos en el sistema y, adicionalmente, respecto del gasto una previsible reducción del nivel de complementos a mínimos que hasta ahora debían dedicarse a estos trabajadores como consecuencia de las peculiaridades en su cotización.

Periodos transitorios

Las medidas de ajuste que en ocasiones forman parte de las reformas de pensiones suelen contar en la mayoría de las ocasiones con un amplio calendario de implantación, de modo que extienden sus efectos poco a poco a lo largo de este marco temporal.

El impacto que los ajustes tienen es tanto mayor cuánto más corto es su calendario de implantación y, por tanto, menor margen de actuación resta a los trabajadores que se ven afectados por la reforma para poner en marcha comportamientos que limiten o corrijan tales efectos.

Por tanto, el margen temporal que en cada ocasión se determina para establecer los plenos efectos de una reforma tiene una importancia evidente a la hora de determinar los efectos socioeconómicos de la misma sobre los trabajadores.

En el caso de la reforma que estamos analizando, el periodo transitorio previsto, esto es, el calendario en el que se desplegarán plenamente los efectos de

las medidas que se han comprometido, alcanzará en algunas ocasiones hasta los 14 años. Así, por ejemplo, la ampliación del periodo de cálculo se pondrá en marcha de forma progresiva en 10 años, mientras que el incremento de la edad ordinaria de jubilación en determinadas situaciones lo hará en 14 años, los mismos en los que se extenderán los plenos efectos de la ampliación de la Escala del número de años que dan derecho al 100% de la base reguladora o los nuevos requisitos de cotización para la figura de la jubilación parcial.

Por tanto, debemos señalar al respecto que la gradualidad de la implantación de las reformas y el amplio periodo transitorio previsto para que desarrollen sus plenos efectos, ayudará a minimizar el impacto que pudiera tener sobre la generación de trabajadores de mayor edad que ya tienen prácticamente construida su carrera de cotización; y para los más jóvenes propiciarán el tiempo suficiente como para que puedan ajustar sus respectivos comportamientos de cotización a los nuevos requisitos.

Edad ordinaria de jubilación

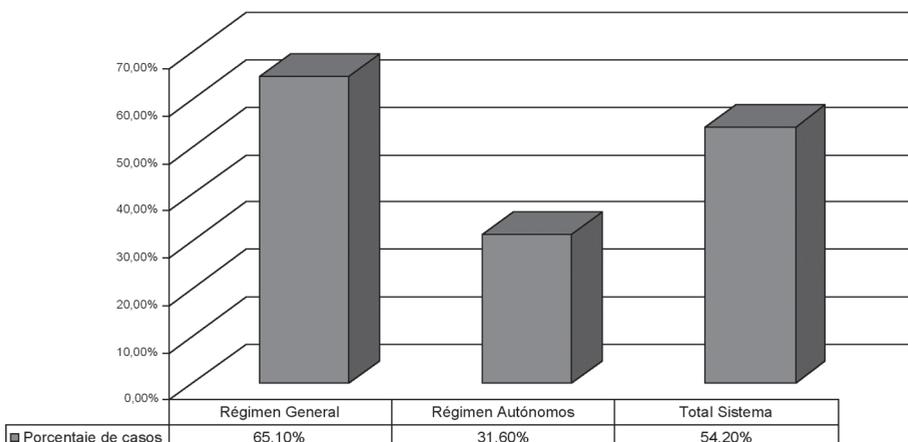
La reforma plantea una modificación de la edad ordinaria de acceso a la jubilación, manteniéndose la actual edad de 65 años para aquellos trabajadores con «carrera de cotización completa», esto es, con 38 años y 6 meses cotizados, y estableciendo la edad de jubilación a los 67 años para quienes no hayan cubierto dicho periodo de cotización.

A partir de los datos obtenidos de la Muestra Continúa de Vidas Laborales, en la actualidad más del 55,3% de los trabajadores del Régimen General se jubila con más de 39 años cotizados, por lo que no se verían afectados por la medida. Este porcentaje es significativamente menor en el caso del Régimen de Autónomos, quienes muestran un índice inferior al 25%. Por su parte, en la media del sistema el porcentaje de trabajadores con más de 39 años cotizados es el 45,58%. Teniendo en cuenta que el porcentaje de trabajadores con 38 años cotizados es un 4%, podemos inferir que el porcentaje de trabajadores con 38 años y 6 meses cotizados se incrementarían en dos puntos porcentuales respectivamente en cada caso.

Adicionalmente, para determinar adecuadamente el impacto de la medida no solamente debemos tener en cuenta a aquellos trabajadores que alcanzaron los 38,5 años cotizados en el momento en el que se jubilaron, sino también a quienes hubiesen alcanzado este periodo de cotización de haber continuado en activo pese a que se jubilaron de forma anticipada. Así, por ejemplo, aquellos que se jubilaron con 63 años y presentaban una carrera de cotización de 37 años, hubiesen cumplido igualmente con el requisito exigido para jubilarse de forma ordinaria a la edad de 65 años.

El siguiente gráfico muestra el porcentaje de trabajadores que hubiesen tenido derecho a jubilarse con 65 años con pensión completa, de acuerdo con los

Gráfico 4
Trabajadores con derecho a jubilarse a los 65 años tras la reforma



Fuente: elaboración propia a partir de datos MCVL.

años que tenían cotizado cuando se jubilaron. De este modo, más del 65% de los pensionistas del Régimen General hubiesen seguido jubilándose a los 65 años gracias a sus largas carreras de cotización. Por el contrario, apenas un tercio de los pensionistas del Régimen de Autónomos hubiesen tenido una edad ordinaria de jubilación inalterada, a consecuencia de su menor carrera de cotización.

Hemos de señalar en todo caso que aquellos trabajadores cuyas carreras de cotización no alcancen los 38,5 años de cotización deberán posponer su jubilación hasta los 67 años o, en su caso, optar por alguna de las modalidades de jubilación anticipada que, generalmente, suelen implicar aceptar un coeficiente reductor en la cuantía de la pensión de jubilación.

No obstante, tal y como veremos más adelante con mayor detenimiento, la mayoría de trabajadores cuentan con una carrera de cotización lo suficientemente amplia como para poder optar a alguna modalidad de jubilación anticipada y no verse obligados a la jubilación a los 67 años sin otra alternativa. Habida cuenta de que los periodos de carencia exigidos para la jubilación anticipada oscilan entre los 30 y los 33 años¹⁴, cabe afirmar que tan sólo el 20% de los trabajadores del Régimen General no tendrían más alternativa que jubilarse

¹⁴ La reforma ha establecido el requisito de haber cotizado durante al menos 33 años para acceder a la jubilación anticipada tanto voluntaria como involuntaria por crisis, y mantiene el requisito de haber cotizado 30 años para acceder a la jubilación parcial.

a los 67 años, mientras que en el caso del Régimen de Autónomos esta cifra alcanza el 50%.

Hasta aquí en lo que se refiere a las carreras de cotización de los trabajadores que se están jubilando en la actualidad. La duda surge respecto de si es previsible que el comportamiento que han tenido estos trabajadores se mantenga también en las generaciones más jóvenes. La situación de crisis económica que atravesamos en la actualidad se está cebando en la destrucción de empleo, y de forma especialmente virulenta en el colectivo juvenil, lo que genera la duda de si podrán los trabajadores más jóvenes completar carreras de cotización amplias que les permitan jubilarse a los 65 años o antes, o se verán obligados a jubilarse a los 67 años. Y otro tanto cabría argumentar respecto de las futuras generaciones de trabajadoras mujeres, quienes también históricamente han venido presentando carreras de cotización más cortas que las de los hombres.

Para encontrar algunas posibles respuestas a estas incógnitas podemos comenzar por analizar el comportamiento histórico de las tasas de actividad y em-

Cuadro 3
Tasas de Actividad por género y grupos de edad

Edad	Hombres			Mujeres		
	1987TIV	2007TIV	2010TIV	1987TIV	2007TIV	2010TIV
16 a 19 años	39,92	32,73	21,32	37,39	23,52	16,79
20 a 24	72,09	71,47	66,44	61,17	63,99	61,14
25 a 29	92,78	90,31	88,90	60,86	83,57	84,29
30 a 34	96,76	95,05	94,67	50,78	81,23	84,32
35 a 39	96,53	94,66	94,91	40,01	78,20	82,06
40 a 44	95,65	93,57	94,23	35,72	76,34	78,31
45 a 49	93,98	91,87	91,58	33,50	72,41	75,74
50 a 54	88,44	88,77	88,63	27,68	62,09	67,64
55 a 59	75,59	76,80	79,95	22,89	45,88	49,95
60 a 64	48,43	48,99	45,92	15,82	24,37	28,34
65 a 69	8,36	8,11	6,10	5,06	4,77	4,79
70 y más	2,02	1,54	1,16	0,90	0,55	0,52
Total	69,58	69,23	67,72	33,22	51,38	52,6

Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

pleo desagregándolas por género y edad en las últimas décadas. Al comprobarlas podemos confirmar algunas cuestiones que hemos de tener en cuenta.

En el cuadro anterior se muestra la evolución de las tasas de actividad, esto es la que mide la disposición para trabajar, masculina y femenina desde 1987 hasta la actualidad, incluyéndose también la referencia del año 2007 para poder tener en cuenta el efecto derivado de la crisis.

Entre 1987 y 2007 la tasa de actividad masculina apenas ha variado, mientras que la femenina creció más de 18 puntos porcentuales, lo que señala la creciente incorporación de la mujer al mundo del trabajo aunque aún persistan evidentes diferencias.

Si atendemos a los valores totales medios, la diferencia entre géneros se ha reducido a menos de la mitad en las últimas tres décadas. Así, ha pasado de una diferencia de más de 36 puntos porcentuales en 1987 a poco más de 15 puntos en 2010.

Especialmente significativo es el hecho de que la diferencia en la tasa de actividad entre hombres y mujeres de las generaciones más jóvenes es aún más reducida, situándose en el entorno de los 5 puntos para los trabajadores de todos los grupos de edad menores de 29 años, e incrementándose paulatinamente a partir de esta edad.

Ello demuestra que está cambiando el patrón de comportamiento de la mujer trabajadora y las diferencias respecto de los hombres se han reducido aunque no totalmente. Como hemos visto, las mujeres han incrementado considerablemente su presencia en el mercado laboral, y especialmente significativo es el incremento de la actividad de las trabajadoras más jóvenes pero, no obstante, se mantiene el fenómeno por el que las mujeres comienzan a aumentar la diferencia respecto de los varones coincidiendo con el nacimiento de su primer hijo. Mientras que en 1987 la edad media a la que se tenía el primer hijo eran los 28,5 años¹⁵ y es en este grupo en el que se triplica la diferencia en las tasas de actividad que hasta entonces se daban con respecto a los hombres (pasando de 11 a 32 puntos), en el caso de las mujeres jóvenes actuales tienen su primer hijo a los 31 años e igualmente es en este grupo de edad en el que se registra el primer gran salto comparativo en las tasas de actividad masculinas (pasando de 5 a 10 puntos). Parece evidente que las mujeres siguen soportando las dificultades que las familias encuentran a la hora de compatibilizar el cuidado de los hijos y la actividad profesional, y son ellas quienes siguen asumiendo el coste profesional de la maternidad.

¹⁵ Los datos de fecundidad corresponden a la edad media a la maternidad de la madre publicados por el Instituto Nacional de Estadística.

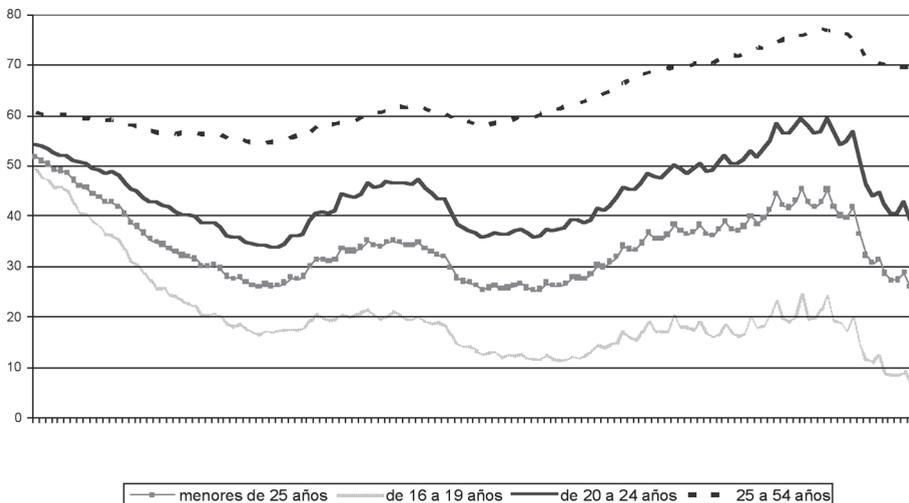
Por tanto, una primera conclusión debe ser la de que aunque se ha mejorado considerablemente la capacidad de nuestra economía para insertar a la mujer en la actividad productiva y, sobretodo en las generaciones más jóvenes la diferencias entre hombres y mujeres son realmente bajas, no obstante sigue dándose, aunque más moderadamente que antes, un fenómeno asociado a la natalidad que incide de forma especialmente negativa sobre las carreras profesionales de las mujeres.

En lo que atañe a las carreras de cotización de los trabajadores más jóvenes es conveniente ampliar nuestro análisis a evolución que han venido registrando las tasas de ocupación, esto es, el índice de trabajadores con empleo. Se analizan en este caso la evolución registrada desde mediados de los años setenta hasta hoy por grupos de edad.

Con carácter general, podemos indicar que la tasa de ocupación entre los 25 y los 54 años ha experimentado una primera etapa de relativa estabilidad entre finales de los setenta y mediados de los noventa, y a partir de este momento un fuerte y sostenido crecimiento fruto de la consolidación del acceso de la mujer al mercado laboral.

Centrándonos en el análisis del colectivo más joven, el primer fenómeno particular que nos puede llamar la atención radica en la importantísima reducción de la tasa de actividad del colectivo de trabajadores más jóvenes, entre 16 y

Gráfico 5
Evolución de la tasa de ocupación por grupos de edad



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa.

19 años, hasta mediados de los ochenta. Ello se debe a la universalización del acceso a la educación secundaria y universitaria en la primera década de nuestra democracia. A partir de este momento, las tasas de ocupación comienzan a acompañarse a la que experimentan el resto de grupos de edad, aunque con la peculiaridad de que éste colectivo es más sensible a los efectos de la estacionalidad en el empleo como señalan el marcado efecto de dientes de sierra en los últimos años que recoge el gráfico.

El gráfico también muestra cómo son precisamente los trabajadores más jóvenes los que han sufrido históricamente los ajustes en el empleo derivados de los ciclos económicos que se han dado. Así, se aprecian claramente los efectos de las principales crisis económicas sufridas en nuestro país, tanto la derivada de los procesos de reconversión industrial a mediados de los años ochenta como la originada tras los eventos internacionales de año 1992 que se dio a mediados de los noventa. En ambos momentos las tasas de ocupación de los trabajadores más jóvenes se situaron en índices similares a los actuales.

De la lectura de los datos no se puede extrapolar que en el caso de las generaciones más jóvenes se vaya a ver reducido el número de años cotizados, sino todo lo contrario. En 1976 la tasa de ocupación media en el tramo de 16 a 19 años era aproximadamente del 50%, es decir, que de cada 4 años se cotizaba la mitad. Posteriormente esta tasa de ocupación ha caído a un rango entre el 10% y el 20%, en función del momento económico, lo que viene a significar que los jóvenes actuales cotizan entre los 16 a los 19 años, un media de entre 5 y 10 meses. Por el contrario, la tasa de ocupación entre los 25 a los 54 años, que son los treinta años en los que se desarrolla el grueso de la carrera de cotización, ha crecido del 60% hasta el 70% de media en la última década. Ello ha supuesto pasar de cotizar en esta etapa de una media de 18 años a elevarse hasta los 21 años, es decir se cotiza 3 años más que antes, lo que permite compensar la pérdida de cotización que se produce en las edades más jóvenes. Este aumento en la carrera de cotización se ha producido principalmente en las mujeres.

Hemos de tener en cuenta, adicionalmente, que la cuantía de la pensión además del número de años cotizados está directamente relacionada con las bases de cotización, y éstas a su vez con el nivel formativo que se haya alcanzado. Así, el porcentaje de pensiones que requiere complementos a mínimos en el Régimen General es del 16% en el caso de los trabajadores cuyos estudios se limitan al graduado escolar, mientras que se reduce a la mitad, al 8%, en quienes disponen del bachillerato y a una tercera parte, el 5%, en quienes tienen estudios universitarios.

Por tanto, no parece sostenerse la tesis de que los actuales trabajadores jóvenes presentan una situación peor que las que tuvieron anteriores generaciones de cara a poder conseguir completar largas carreras de cotización. Al contrario, los trabajadores que actualmente están próximos a la edad de jubilación y que pre-

sentan, como hemos visto antes, carreras de cotización bastante prolongadas las han construido partiendo de tasas de actividad y ocupación similares a las que actualmente tienen los trabajadores más jóvenes. En todo caso, estos últimos tendrán como dificultad específica la duración más o menos prolongada que tenga finalmente la actual situación de crisis y lo que se retrase o anticipe el momento de la reactivación de la actividad productiva.

Cuadro 4
Carreras de cotización (años cotizados) y nivel de estudios

Hombres (generación en torno a los 50 años)

Año de nacimiento	Edad	Nivel de estudios					
		Sin estudios	Menos que Graduado Escolar	Graduado Escolar	Bachillerato (grado medio)	Licenciado	Total general
1958	51	23,37	27,21	28,47	26,62	24,23	26,87
1959	50	22,48	26,39	27,81	25,33	22,94	25,90
1960	49	22,21	25,01	26,39	24,78	22,14	24,84
1961	48	21,88	24,09	25,48	23,26	20,66	23,77
1962	47	18,41	22,55	23,89	22,49	20,08	22,48
Total general		21,67	25,17	26,27	24,42	21,91	24,72

Mujeres (generación en torno a los 50 años)

Año de nacimiento	Edad	Nivel de estudios					
		Sin estudios	Menos que Graduado Escolar	Graduado Escolar	Bachillerato (grado medio)	Licenciado	Total general
1958	51	14,86	17,69	19,47	21,76	21,09	19,51
1959	50	14,99	16,64	19,22	20,89	20,99	18,96
1960	49	14,64	16,86	18,30	20,01	19,27	18,33
1961	48	14,81	15,29	17,39	18,66	18,59	17,20
1962	47	12,33	14,46	16,43	18,07	17,68	16,45
Total general		14,43	16,29	18,10	19,77	19,41	18,05

Fuente: elaboración propia a partir de datos MCVL.

Sin embargo, en el caso de los trabajadores de generaciones más jóvenes sí que cabe señalar diferencias en la duración de sus respectivas carreras de cotización atendiendo a su nivel de estudios. Como ya se ha señalado, el fenómeno de generalización en el acceso a los estudios secundarios y universitarios produjo una caída en las tasas de ocupación en las edades más jóvenes, y ello ha tenido como consecuencia una reducción en el número de años cotizados de quienes estudiaron.

Para observar el fenómeno podemos utilizar una comparativa de las carreras de cotización registradas en la Muestra Continua de Vidas Laborales por nivel de estudios alcanzado.

La generación que actualmente ronda la edad de cincuenta años es la primera que se ha visto afectada por la universalización en el acceso a los estudios secundarios y universitarios y en la que podemos comenzar a analizar los efectos que ello ha tenido sobre sus carreras de cotización.

En el caso de los varones, los trabajadores que han cursado estudios de bachillerato o de grado medio presentan, en media, 2 años menos de cotización que quienes tienen solamente estudios básicos, y la diferencia alcanza los 4 años menos en quienes han cursado estudios universitarios de licenciatura.

Por su parte, los trabajadores sin estudios o con estudios básicos incompletos tienen a su vez carreras de cotización más cortas que aquellos con estudios básicos, lo que da muestra de la baja calidad de los empleos a los que accede este colectivo.

En el caso de las mujeres esta relación entre prolongación de la carrera de cotización y nivel de estudios se ve alterada como resultado de la baja tasa de actividad que registra este colectivo a partir de cierta edad y que ya hemos comentado anteriormente. De hecho, en el caso del empleo femenino las carreras de cotización son ligeramente más largas cuanto mayor es el nivel educativo. Ello significa que en el caso de las mujeres de esta generación el nivel de estudios ha actuado en realidad como elemento que ha permitido acceder a empleos de mayor calidad y estabilidad, o bien que es un elemento que ha ayudado a la reincorporación de la mujer a la actividad laboral tras etapas de inactividad.

Es igualmente interesante comprobar que en el caso de las mujeres también se acentúa el fenómeno por el que no disponer de estudios básicos terminados supone generar carreras de cotización mucho más cortas.

En todo caso, y teniendo en cuenta la tendencia actual del mercado de trabajo por la que se está produciendo una progresiva igualación de las tasas de actividad entre hombres y mujeres en las generaciones de trabajadores actualmente más jóvenes, es previsible que el comportamiento futuro que finalmente tengan tanto ellos como ellas termine coincidiendo con el que actualmente se observa en los hombres de la generación que ronda los cincuenta años.

Por tanto, parece previsible que tanto los hombres como las mujeres más jóvenes tendrán mayor probabilidad de reunir en el futuro unas carreras de cotización ligeramente inferiores en los casos en los que tengan estudios medios o superiores que de no haberlos tenido.

El Acuerdo para la reforma de las pensiones de febrero de 2011 ha previsto en cualquier caso medidas orientadas a mitigar en la medida de lo posible todos los fenómenos que hemos descrito anteriormente.

Así, en el caso de los jóvenes la reforma se centra especialmente en ayudar a completar las carreras de cotización de quienes deciden estudiar más allá del nivel básico u obligatorio, por ser estos quienes en mayor medida se ven afectados por carreras de cotización más cortas. La forma de hacerlo consistirá en el establecimiento de mecanismos de inclusión en la Seguridad Social de aquellos estudiantes que participen en programas de formación financiados por organismos o entidades públicos o privados. Éstas, podríamos denominarlas «becas» formativas, deben estar vinculadas a estudios universitarios o de formación profesional, deben conllevar contraprestación económica para los participantes, y no deben utilizarse en ningún caso para cubrir una plaza profesional que debiese estar ocupada por un trabajador en alta en algún régimen de la Seguridad Social.

Asimismo, se contemplan otras medidas adicionales en la misma línea. Destaca la posibilidad de que aquellos estudiantes que hubiesen disfrutado de una beca similar a la señalada antes en los cuatro años inmediatamente anteriores a la publicación de la ley de reforma, podrán suscribir un Convenio especial con la Seguridad Social para posibilitar el cómputo de cotización de los periodos de dicha beca hasta un máximo de dos años; o la actualización normativa de los Convenios especiales para posibilitar que los suscriban estudiantes investigadores en el extranjero sin necesidad de haber trabajado previamente en España.

Es difícil cuantificar con exactitud el alcance que finalmente puedan tener estas medidas, pero los cálculos officiosos con los que podemos contar señalan que actualmente en España los jóvenes que cursan estudios de formación profesional y universitarios suponen aproximadamente el 35% del total¹⁶, y son unos 200.000 los estudiantes que cada año culminan sus estudios con becas formativas¹⁷.

¹⁶ En este dato se incluyen todos los alumnos matriculados en estudios universitarios (1.509.694, en el curso 2008-2009), de formación profesional (534.510, en el curso 2009-2010) y bachillerato (649.343, en el curso 2009-2010), con independencia de su edad, que suponen el 35,5% del total de jóvenes comprendidos entre los 16 y los 29 años que a enero de 2010 ascendía a 7.580.131 personas. Fuente datos: INE 2010.

¹⁷ Aunque no existe una fuente estadística oficial, el único dato ofrecido formalmente por el Ministerio de Trabajo e Inmigración corresponde al «*Estudio sobre el sistema de becas en la primera inserción y su relación con el empleo*» elaborado en 2006 por Red2Red Consultores para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En dicho estudio se señala que en el año 2005 existía un número de be-

En el caso de las carreras de cotización que hayan podido verse interrumpidas con motivo del cuidado de hijos, aunque tradicionalmente ésta sea una situación que ha venido afectando fundamentalmente a las mujeres, el Acuerdo de reforma incluye algunas medidas al respecto enunciadas sin distinción de género, y que pretenden servir como instrumento que de alguna forma ayuden a la conciliación de empleo y cuidado de hijos.

El Proyecto de ley de reforma establece de un lado la ampliación de la actualmente ya vigente prestación familiar de naturaleza contributiva de excedencia por cuidado de hijos. Esta prestación pasa los dos años actuales a tres años el periodo de excedencia que tendrán consideración de periodo de cotización efectiva a todos los efectos de las prestaciones de Seguridad Social por jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, maternidad y paternidad.

En 2010 han sido casi 41.000¹⁸ las personas que han solicitado una excedencia por cuidado de hijos, lo que ha supuesto un incremento del 4,3% respecto del año anterior, y del que han sido beneficiarias las mujeres en un 94% de los casos y los varones tan sólo en el 6% restante.

Por otra parte, el Proyecto de ley recoge parcialmente una nueva medida creada en el Acuerdo social de febrero de 2011. Pese que el Acuerdo no establecía limitación alguna del alcance de la misma, el proyecto de norma que en este momento está siendo sometido a tramitación parlamentaria (por lo que es posible que pueda sufrir modificaciones) establece una nueva prestación a los exclusivos efectos de determinar la posibilidad de jubilación a los 65 años¹⁹. En concreto se trata de una prestación por la que se computará como periodo cotizado aquel de interrupción de la cotización, derivado de la extinción de

carios con características equiparables a las establecidas en la figura que ahora se regula que ascendía a 193.671, siendo muy probable que desde aquella fecha a hoy la cifra haya aumentado. En aquel estudio se señalaba que 5.135 becarios lo eran en el marco de las Universidades, 2.536 en las Administraciones Públicas y 186.000 en Empresas privadas.

¹⁸ En concreto han sido 4.948 las excedencias registradas, de las cuales 38.448 han correspondido a mujeres y 2.500 a hombres.

¹⁹ El espíritu del conjunto de medidas incluidas en este apartado en el Acuerdo de reforma de febrero 2011 es el de garantizar con ellas la mejora de las carreras de cotización de aquellas personas, hombres y mujeres, pero fundamentalmente éstas últimas por haberse visto afectadas históricamente en mayor medida por una situación de infracotización derivada del cuidado de hijos. Para conseguir un avance realmente eficaz en la protección social en este sentido, la mejora de los periodos cotizados debe hacerse a los plenos efectos de las mismas, de forma que se tengan en cuenta no sólo a efectos del cumplimiento del periodo de carencia exigido para acceder a una determinada modalidad de jubilación, sino con carácter general sobre todas las circunstancias que determinan las pensiones (periodo de carencia de todas las modalidades de jubilación, periodo de cálculo, escala de la base reguladora, etc.), tal y como se establece para otras medidas similares como la prestación familiar contributiva por excedencia por cuidado de hijo, o el periodo de 112 días reconocidos como cotizados por nacimiento de hijo o acogimiento incluido en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su disposición adicional cuadragésima cuarta.

la relación laboral o de la finalización del cobro de prestaciones de desempleo producidas entre los nueve meses anteriores al nacimiento, o los tres meses anteriores a la adopción o acogimiento permanente y la finalización del sexto año posterior a dicha situación. La duración de este cómputo como periodo cotizado será de nueve meses por cada hijo o menor adoptado o acogido con un límite máximo acumulado de dos años. Este beneficio solo se reconocerá a uno de los progenitores, y en caso de controversia entre ellos se otorgará el derecho a la madre.

El alcance de la medida es realmente difícil de cuantificar por cuanto no existen registros específicos al respecto de qué proporción de padres y madres se ven afectadas por una situación de este tipo. Pero en cualquier caso la tasa media de natalidad se ha situado en 2010 en 1,43 hijos por mujer y los nacidos en ese año han sido un total de 497.365, por lo que en estos parámetros son en los que se sitúa el umbral teórico máximo de la prestación.

Nuevas modalidades de jubilación anticipada

Ya hemos señalado en el apartado anterior que la reforma del sistema de Seguridad Social contiene, además del mantenimiento de la figura de la jubilación parcial, la ampliación de las figuras de jubilación anticipada.

Se establecen dos modalidades de jubilación anticipada. De un lado, una modalidad de carácter involuntario denominada «de crisis» a la que se accede como consecuencia de haber perdido el empleo por causas económicas, y en la que el trabajador, además de la pérdida involuntaria del empleo, ha de cumplir los requisitos de tener al menos 61 años cumplidos y 33 años cotizados.

Igualmente, se crea una nueva figura de jubilación anticipada voluntaria que hasta ahora no existía. Para acceder a la jubilación mediante esta modalidad, el trabajador en cuestión deberá tener 63 años cumplidos y un periodo mínimo de cotización de 33 años.

En ambas figuras de jubilación anticipada los trabajadores que opten por alguna de ellas deberá asumir unos coeficientes reductores de la cuantía de su pensión. De esta forma, por cada trimestre o fracción de trimestre que, en el momento de la jubilación, le falte al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación que en cada caso le corresponda al trabajador, de un coeficiente del 1,875% por trimestre para los trabajadores con menos de 38 años y 6 meses cotizados, y del 1,625% por trimestre para los trabajadores con 38 años y 6 meses cotizados o más.

A los efectos de determinar dicha edad legal de jubilación se considerarán cotizados los años que le resten al interesado desde la fecha del hecho causante hasta el cumplimiento de la edad que le corresponda.

Cuadro 5
Efecto comparado de los nuevos coeficientes por jubilación anticipada respecto de la situación anterior (incluye efecto de la Base Reguladora)

Edad	Años cotizados							
	33	34	35	36	37	38	39	40
61	0,53	0,62	0,93	0,95	0,97	0,95	1,00	0,97
61,25	0,53	0,62	0,95	0,98	1,00	0,97	1,02	1,00
61,5	0,53	0,62	0,98	1,00	1,02	1,00	1,04	1,02
61,75	0,55	0,62	0,98	1,03	1,05	1,02	1,07	1,04
62	0,57	0,62	0,71	0,96	0,98	0,96	1,00	0,98
62,25	0,59	0,62	0,71	0,98	1,00	0,99	1,02	1,00
62,5	0,60	0,62	0,71	1,01	1,03	1,01	1,04	1,02
62,75	0,62	0,64	0,71	1,01	1,05	1,03	1,06	1,04
63	0,64	0,65	0,71	0,79	0,99	0,98	1,00	0,99
63,25	0,65	0,67	0,71	0,79	1,01	1,00	1,02	1,01
63,5	0,67	0,69	0,71	0,79	1,03	1,02	1,04	1,03
63,75	0,69	0,71	0,72	0,79	1,03	1,04	1,06	1,04
64	0,71	0,72	0,74	0,79	0,89	0,99	1,00	0,99
64,25	0,72	0,74	0,76	0,79	0,89	1,01	1,02	1,01
64,5	0,74	0,76	0,78	0,79	0,89	1,03	1,03	1,03
64,75	0,76	0,78	0,79	0,81	0,89	1,03	1,05	1,05
65	0,77	0,79	0,81	0,83	0,89	0,96	1,00	1,00
65,25	0,79	0,81	0,83	0,85	0,89	0,96	1,00	1,00
65,5	0,81	0,83	0,85	0,87	0,89	0,96	1,00	1,00
65,75	0,83	0,85	0,87	0,89	0,91	0,96	1,00	1,00
66	0,84	0,86	0,88	0,91	0,92	0,96	1,00	1,00
66,25	0,86	0,88	0,90	0,92	0,94	0,96	1,00	1,00
66,5	0,88	0,90	0,92	0,94	0,96	0,96	1,00	1,00
66,75	0,89	0,92	0,94	0,96	0,98	0,98	1,00	1,00
Porcentaje de trabajadores que acceden a la jubilación según el número de años cotizados								
% Rég. General	2,27%	2,63%	4,18%	3,28%	3,39%	3,67%	4,12%	51,20%
% Rég. Autónomos	3,15%	3,39%	4,02%	3,72%	3,72%	3,85%	3,80%	20,42%
% Total Sistema	2,44%	2,72%	4,12%	3,19%	3,27%	3,48%	3,74%	41,84%

Fuente: elaboración propia a partir de datos MCVL.

El cuadro anterior muestra la comparativa de los nuevos coeficientes respecto de la situación actualmente vigente. En este caso tiene en cuenta el efecto también del cambio de escala.

En el cuadro puede apreciarse sobre fondo morado los casos en los que los nuevos coeficientes mejoran la situación actual, sobre fondo azul aquellos en los que los efectos son similares a los actuales, sobre fondo verde aquellos en los que se empeora la situación actual, y sobre fondo blanco se señalan los casos cuyos resultados no son comparables con la situación actual puesto que hasta la reforma no existía posibilidad de jubilación anticipada en estos casos.

Los principales cambios respecto de la situación actual se producen por varias causas:

La modificación de los coeficientes reductores. Se pasará de una situación previa de cuatro coeficientes anuales (7,5%, 7%, 6,5% y 6%) aplicables en función del número de años cotizados, a la utilización de dos coeficientes únicos trimestrales (1,875% y 1,625%) aplicables igualmente en función del número de años que se haya cotizado. La consecuencia de esta modificación es que los trabajadores que han tenido entre 35 y 37 años de cotización tendrán pérdidas de la cuantía de su pensión entre el 1% y el 7%.

No obstante, el cuadro anterior incorpora una explotación específica que nos ayuda a tener una imagen debidamente dimensionada de la importancia que tiene en términos relativos cada una de las figuras de jubilación anticipada en cada Régimen de afiliación atendiendo al número de años cotizados, al tiempo que incluye también una referencia a la importancia que en las mismas tienen los complementos a mínimos. Así, podemos saber que más del 50% de las jubilaciones anticipadas son de trabajadores que tienen más de 38 años cotizados, por lo que en general salen beneficiados por la reforma. Y tan sólo el 10% de las jubilaciones anticipadas corresponden a trabajadores con carreras de cotización de entre 35 y 37 años, que son los que podrían verse afectados negativamente por las nuevas condiciones.

La trimestralización de los coeficientes reductores es otro elemento a tener en cuenta. La reforma supone pasar de un coeficiente aplicable por anualidades completas que resten hasta una determinada edad, a un coeficiente aplicable por trimestres que resten a dicha edad. Ello significa una mejora respecto de la situación actual en tres de los cuatro trimestres que componen cada anualidad. Es decir, antes era indiferente si un trabajador se jubilaba con 63 y 9 meses de edad o lo hacía con 63 justos, ya que se le aplicaba un único coeficiente reductor; sin embargo con la reforma cada trimestre adicional le supondrá una minoración del coeficiente a aplicar con lo que se mejorará la cuantía de su pensión.

Otro elemento a considerar es el de la modificación de la edad ordinaria de jubilación. Con la reforma los coeficientes reductores se aplican hasta la edad or-

dinaria de jubilación que en cada trabajador corresponda teniendo en cuenta no sólo de los años cotizados, sino los que podrían haberse cotizado de haber continuado en activo. El efecto de esta «proyección» de periodos cotizados supone que a un trabajador que se jubile con 63 años de edad y 37 años cotizados, se le aplicaría el coeficiente hasta los 65 años de edad y no hasta los 67. Sin embargo si ese mismo trabajador solamente tuviera 33 años cotizados, el coeficiente reductor se le aplicaría hasta los 67 años. Es precisamente esta situación la que provoca que los resultados sean poco comparables con la situación anterior y se señale el coeficiente total en vez de la comparativa respecto de la situación pasada.

El efecto de la nueva Escala, esto es, el aumento a 37 años cotizados como requisito para obtener el 100% de la base reguladora en la cuantía de la pensión, tiene también reflejo en el cuadro, aunque el análisis de este fenómeno se ampliará en su apartado correspondiente.

Jubilación demorada voluntaria

La reforma incluye también un cambio respecto de los actuales incentivos establecidos por el alargamiento voluntario de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación. En la actualidad, por cada año adicional de cotización se genera derecho a un 2% adicional de la base reguladora o un 3% en el caso de que el trabajador hubiese cotizado 40 años a la fecha de la edad ordinaria de jubilación.

En la reforma se establece un incremento del 2% anual para las carreras de cotización igual o inferiores a 25 años, un 2,75% anual para las carreras comprendidas entre los 25 y los 37 años, y un 4% anual para las carreras de cotización de 37 o más años cotizados.

Este nuevo incentivo, combinado con los efectos derivados de la nueva Escala de adquisición de porcentaje de base reguladora, supondrá que en todos los casos en los que se alargue la actividad profesional dará lugar a un incremento en la cuantía de la pensión de entre el 4% y el 5%.

Actualmente, el número de jubilaciones demoradas más allá de la edad ordinaria de jubilación ronda las 17.000²⁰ anuales, y son cerca de 139.000²¹ los trabajadores actualmente afiliados al sistema con una edad superior a la ordinaria de jubilación, por lo que es previsible que esta figura vaya incrementando su volumen en los próximos años.

²⁰ El dato exacto en 2009 fue de 16.699 jubilaciones demoradas.

²¹ El dato exacto en abril de 2011 fue de 138.719 trabajadores afiliados con edad superior a los 65 años.

Escala de la base reguladora

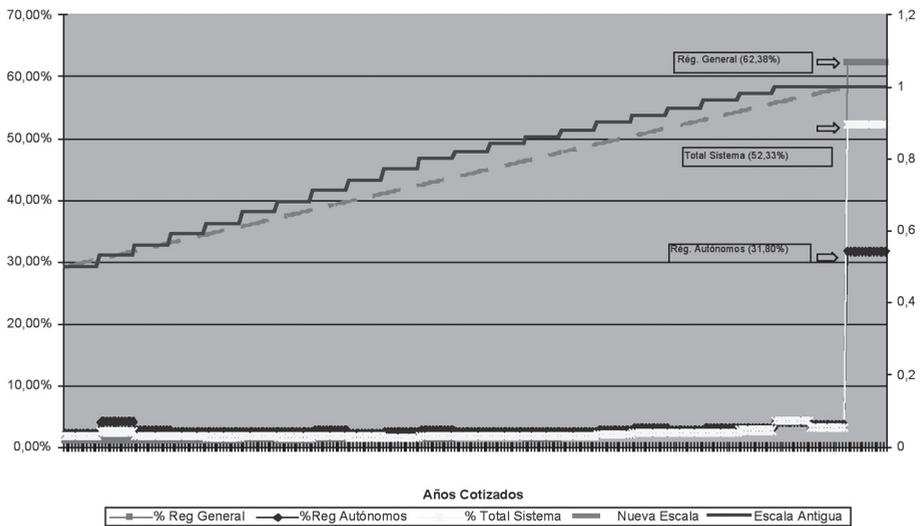
Como comentábamos al final del apartado anterior, la reforma modifica la Escala utilizada para determinar la cuantía de la pensión. Dicha escala establece una relación entre el tiempo cotizado por un trabajador y un porcentaje de la base reguladora a la que ha generado derecho, el producto de dicha relación determina finalmente la cuantía de la pensión de jubilación.

La reforma ha ampliado a 37 los años necesarios para obtener el 100% de la base reguladora de la pensión y establece un valor único mensual²² que sustituye a los coeficientes anuales diferenciados que hasta ahora se utilizaban²³.

El cambio incluido en la reforma supone una modificación apreciable en la línea de mejorar la gradualidad del instrumento, ya que hasta ahora podían exis-

Gráfico 6

Efecto de la nueva escala para adquirir % de Base Reguladora por tiempo cotizado y acceso a la jubilación por número de años, según regímenes



Fuente: elaboración propia a partir de datos MCVL.

²² Dicho valor se ha establecido finalmente por los primeros 15 años cotizados en el 50 por 100, y a partir del año decimosexto, por cada mes adicional de cotización, comprendidos entre los meses 1 y 248, se añadirá el 0,19 por 100, y por los que rebasen el mes 248, se añadirá el 0,18 por 100.

²³ Hasta ahora la escala se establecía anualmente de modo que por los primeros quince años cotizados se adquiría el derecho al 50 por 100, por cada año adicional de cotización, comprendido entre el decimosexto y el vigésimo quinto, ambos incluidos el 3 por 100, y por cada año adicional de cotización, a partir del vigésimo sexto el 2 por 100.

tir diferencias de entre 2 y 3 puntos porcentuales en la cuantía de la pensión exclusivamente por un mes de cotización.

El gráfico anterior muestra el efecto de la nueva escala en función de los meses cotizados. En colores verde y marrón aparece el coeficiente reductor posterior y anterior a la reforma (eje derecho), mientras que en los colores rojo, amarillo y azul, aparecen el porcentaje de casos en función de régimen y de los años cotizados.

Los efectos de la nueva escala tienen en la mayoría de la casuística una disminución de los porcentajes de base reguladora que se van adquiriendo, salvo en los casos de trabajadores con menos de 17 años de cotización y aquellos que tienen más de 37 años cotizados. En el primer caso debido al aplanamiento de la escala y la mensualización en la adquisición de derechos, y en el segundo caso debido a que superan el requisito máximo exigido.

No obstante, hemos de señalar que la mayoría de los trabajadores se encuentran en las situaciones excepcionadas de los efectos de la nueva escala, ya que la mayoría de los trabajadores se han jubilado con más de 37 años cotizados, concretamente el 52% en el total del sistema y el 62% en el Régimen General.

Adicionalmente, hemos de tener en cuenta que una cuarta parte de las pensiones por jubilación concedidas entre 2000 y 2009 presentaban complementos a mínimos y por tanto tampoco se verían afectados por la medida.

En el resto de casos, trabajadores con carreras de cotización de entre 17 y 37 años, que suponen el 35% del Régimen General y el 41% del total del sistema, se verán afectados en cuantías que supondrán una reducción en el porcentaje de base reguladora al que han generado derecho de hasta el 7,2%, en el caso de los trabajadores con 25 años cotizados. No obstante el 43% de los trabajadores en régimen general y el 46% del total del sistema con esos años cotizados requieren ya complementos a mínimos, por lo que en estos casos no se verán afectados por la medida.

Periodo de cálculo

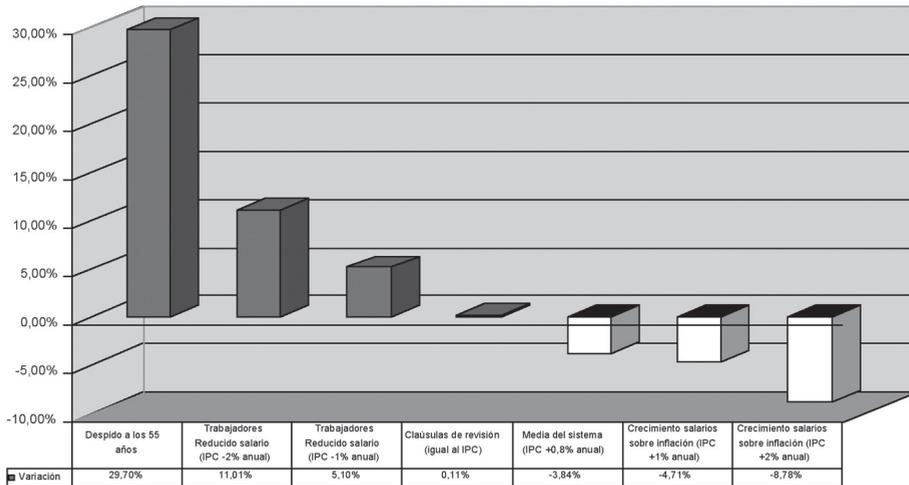
En lo que respecta al Periodo de Cálculo, esto es, los años cuyas cotizaciones se tienen en cuenta en el cálculo de la cuantía de la pensión, la reforma incluye la ampliación de los actuales 15 últimos años cotizados por el trabajador hasta los últimos 25.

La fórmula utilizada para el cálculo de la pensión incluye la actualización de los bases de cotización de acuerdo a la inflación acumulada entre el momento en el que se produjo dicha cotización y el momento en el que se realiza el cálculo de la pensión, por tanto la fórmula es muy sensible a la evolución de la inflación. Esta es la principal causa por la que el efecto que tiene la ampliación del

periodo de cálculo esté directamente relacionado con la evolución que haya experimentado en cada caso particular las bases de cotización en relación con el Índice de Precios al Consumo, con el que se mide la inflación.

De este modo, el efecto final de la ampliación del periodo de cálculo sobre la expectativa futura de pensión es diverso, según la evolución que haya tenido el salario de cada trabajador. Podemos decir que es una medida neutra (la pensión ni mejora ni empeora) para los trabajadores que cotizan siempre en bases mínimas o bases máximas, así como todos aquellos cuyos salarios se revalorizan de acuerdo a la evolución de la inflación. Tiene un impacto negativo sobre aquellos trabajadores cuyos salarios crecen de forma permanente por encima de la inflación. Y tiene un impacto positivo sobre aquellas carreras de cotización de trabajadores con disminución salarial en los últimos años o que han perdido el empleo en la última etapa de la vida laboral.

Gráfico 7
Efecto de la ampliación del período de cálculo sobre la expectativa de Base Reguladora



Fuente: elaboración propia a partir de datos MCVL.

Como se aprecia en el gráfico previo, la ampliación del periodo de cálculo tiene un efecto prácticamente neutro en los casos en los que los trabajadores tienen en dicho periodo salarios que evolucionan de acuerdo con la inflación como, por ejemplo, ocurriría con aquellas personas a las que siempre se les actualizara sus retribuciones por la aplicación de cláusulas de revisión salarial ligadas a la evolución del IPC real que suelen incorporarse en la mayoría de los

convenios colectivos. Junto a este colectivo, la medida tampoco tendría efectos sobre las personas que siempre cotizasen por la base mínima, ya que su pensión será una pensión en complementos a mínimos, y aquellas que coticen en bases máximas, y cuyas pensiones suelen estar situadas en torno a la pensión máxima. Podemos aproximar que alrededor del 15% de los trabajadores del total de afiliados al sistema de Seguridad Social se encuentra en alguna de estas situaciones.

Por su parte, la mayoría de los trabajadores experimentan una evolución media en sus salarios y, por tanto, en sus bases de cotización, de un 0,8% superior a la inflación, por lo que se verán perjudicados por la medida. En esta situación se encuentra aproximadamente el 55% de los trabajadores afiliados, y el impacto que la medida tendría sobre su expectativa de pensión es ligeramente inferior al 4%.

Por su parte, aquellos trabajadores cuyos salarios hayan crecido en el periodo de referencia por encima de lo que lo ha hecho la inflación verán siempre reducida su expectativa de pensión tanto más cuanto mayor sea el diferencial de dicho crecimiento. Así, por ejemplo, aquellas carreras de cotización cuyas bases se incrementen en media un 1% por encima de la inflación verán reducida su expectativa de pensión en un 4,7%, y si el crecimiento de los salarios superase el 2% al IPC el impacto de la medida sería de una reducción del 8,78%.

Por último, hemos de comentar que la ampliación del periodo de cálculo beneficia a aquellas personas cuyos salarios se ven reducidos en la última etapa de la vida laboral ya sea por la pérdida del empleo o por haberse visto obligado a aceptar un empleo de menor salario. Aproximadamente el 30% de las personas que acceden a la situación de jubilación provienen de la situación de desempleo y, concretamente, el 10% de los provienen del subsidio de mayores de 52 años, que se ha venido consolidando en la última década a modo de figura «refugio» para desempleados de larga duración y de edad avanzada.

En los casos en los que los salarios evolucionan por debajo de lo que lo hace la inflación cuánto peor es esta relación, tanto más supone una mejora sobre la expectativa de la base reguladora de la pensión la ampliación del periodo de cálculo. Así, en los casos en los que el salario haya crecido un 1% por debajo de la inflación, la medida supone una mejora de la expectativa de la pensión de un 5,10%, y si el crecimiento supusiese un 2% menos que lo que lo haga la inflación, la mejora llegaría al 11%. Por último, en el caso prototípico de un trabajador que ha sido despedido a los 55 años de edad y tras agotar la prestación por desempleo se viese obligado a cotizar hasta su jubilación a través del subsidio de mayores de 52 años se vería beneficiado por la ampliación del periodo de cálculo de modo que su expectativa de pensión se incrementaría en un 29,70%, respecto de lo que le hubiera correspondido de habersele calculado conforme a las reglas anteriores a la reforma.

Vemos por tanto cómo la ampliación del periodo de cálculo es la única medida que afectará con carácter general a todos los trabajadores. No obstante, los efectos de esta medida son diversos, de modo que son neutros para una parte significativa de los afiliados al sistema generalmente cuando sus carreras de cotización son estables o se sitúan en el entorno de las mínimas o las máximas. Tiene un impacto negativo aunque moderado para la gran mayoría de trabajadores, que no obstante se agudiza en los casos en los que los salarios han crecido especialmente por encima de la inflación. Y, finalmente, sobre casi un tercio de los trabajadores tiene un impacto tanto más positivo cuanto peor ha sido la evolución de sus salarios en su última etapa profesional.

Integración de lagunas

Otro elemento que se ha visto reformado es la fórmula utilizada para la integración de lagunas. Cuando dentro del periodo de tiempo que se toma en consideración para el cálculo de la base reguladora de la pensión aparece algún periodo durante el que no se ha cotizado se considera que existe una «laguna de cotización», dichas lagunas se integraban hasta ahora con la base mínima correspondiente a la fecha en la que hubiese correspondido cotizar.

La reforma incluye una nueva fórmula para establecer dicha integración de lagunas. A partir de ahora cuando existan lagunas de cotización serán completadas de acuerdo a las siguientes reglas:

- 1.^a Si durante los treinta y seis meses previos al período que ha de tomarse para el cálculo de la base reguladora existieran mensualidades con cotizaciones, cada una de las correspondientes bases de cotización dará derecho, en su cuantía actualizada, a la integración de una mensualidad con laguna de cotización y hasta un máximo de veinticuatro, a partir de la mensualidad más cercana al hecho causante de la pensión, en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente.
- 2.^a Las veinticuatro mensualidades con lagunas más próximas al período al que se refiere la regla anterior, se integrarán con el 100 por 100 de la base mínima vigente en la fecha correspondiente a la mensualidad que es objeto de integración.
- 3.^a El resto de mensualidades con lagunas de cotización, se integrarán con el 50 por 100 de la base mínima vigente en la fecha correspondiente a la mensualidad que es objeto de integración.

Esta nueva fórmula supone una mejora en su regla 1.^a respecto de la situación precedente, ya que permitirá que para rellenar sus lagunas un trabajador pueda utilizar cotizaciones propias que al estar debidamente actualizadas necesariamente serán superiores a la base mínima. Respecto de la regla 2.^a la fórmula

es idéntica a la situación precedente. La regla 3.^a, por su parte, significa una minoración respecto de la situación actual.

No obstante, es necesario señalar que con esta fórmula se mejora la situación actual de la mayoría de trabajadores y especialmente los del Régimen General ya que consigue mantener y, aún mejorar, el nivel de protección actualmente existente para la mayoría de personas; penalizando en todo caso las carreras de cotización con amplios vacíos de cotización, si bien éstas suelen dar lugar a su vez a pensiones con complemento a mínimos con lo que el efecto de la medida se ve mitigado en estos casos.

Cuadro 6
**Porcentaje de trabajadores
en función de los periodos con lagunas de cotización**

Periodos con lagunas	Régimen General	Régimen de Autónomos
Sin lagunas	50,0%	56,5%
Hasta 24 meses	18,2%	4,0%
25 o más meses	31,8%	39,5%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

El cuadro precedente²⁴ señala las lagunas de cotización que corresponden a los periodos en activo de los últimos veinte años cotizados, por lo que seguramente los periodos de laguna que realmente se consideran en el momento de la jubilación serán algo superiores. En cualquier caso, la información que refleja nos permite tener una idea aproximada de la situación actual. Así, comprobamos que en el caso de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen General tan sólo un tercio presentan lagunas de cotización superiores a 25 meses, con lo que la nueva fórmula de integración de lagunas beneficiará a 2 de cada 3 de estos trabajadores en los casos en los que dispongan de cotizaciones propias suficientes como para poder utilizarlas tal y como establece la regla 1.^a, y en el supuesto de que no las tuviesen la regla 2.^a les garantiza la integración de lagunas en los mismos términos que la situación actual. Por su parte, esta misma situación también operará en términos similares para prácticamente el 60% de los trabajadores autónomos.

²⁴ MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. Memoria económica al anteproyecto de ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, 2011, p. 26.

Podemos seguir con nuestro análisis atendiendo a situaciones más particulares. En el cuadro siguiente comprobamos cómo actúa la nueva fórmula en función de lo breve o dilatado que sean los periodos con laguna de cotización y la base de cotización que tenga en cada caso el trabajador.

Cuadro 7
Comparativa del efecto de la nueva fórmula de integración de lagunas sobre la Base Reguladora

Última Base de Cotización (euros)	Periodos de lagunas (meses)			
	98	73	48	32
1.000	-4,50%	-1,27%	1,51%	1,95%
1.200	-2,51%	0,24%	2,56%	2,87%
1.400	-0,98%	1,38%	3,33%	3,54%
1.600	0,23%	2,27%	3,93%	4,05%
1.800	1,21%	2,98%	4,40%	4,45%

Fuente: elaboración propia.

Podemos comprobar que en general la reforma propuesta tiene efectos positivos sobre la base reguladora en comparación con la fórmula anterior, salvo para los trabajadores con más de 72 meses de lagunas. A partir de este número de lagunas, la nueva fórmula comienza a «penalizar» a estas carreras con amplios vacíos de cotización.

Se comprueba también el efecto derivado de las bases de cotización. En la proyección realizada se ha presupuesto un crecimiento real de la base de cotización del 0,8%, tal y como ocurre en la media del sistema. Al tener en cuenta bases de cotizaciones reales y no las bases mínimas, el efecto es tanto más positivo cuanto mayor son las bases de cotización.

Cabe recordar, en todo caso, que si los periodos con lagunas se producen cercanos a la jubilación, la pérdida que pudiesen tener los trabajadores por esta medida se vería compensada con la ampliación del periodo de cálculo, como ya hemos explicado.

E, igualmente, los trabajadores con bases de cotización bajas y amplios periodos de lagunas, pongamos por caso un trabajador con una base de cotización de 1.000 euros con más de 70 meses de lagunas, estará en todo caso en pensión mínima por lo que no existirá efecto derivado de la nueva fórmula en estos casos.

Mejora de las pensiones mínimas en las unidades económicas unipersonales

Por último, hemos de señalar entre las reformas adoptadas figura un mandato, si bien bastante genérico, que insta al Gobierno a «reforzar, desde la vertiente no contributiva, las pensiones de los mayores que viven en unidades económicas unipersonales, sin hacer distinciones por razón de la contingencia protegida».

Por tanto, la medida tiene como objetivo reforzar la dimensión de solidaridad del sistema de pensiones focalizando los esfuerzos en las pensiones con complementos a mínimos que corresponden a beneficiarios que constituyen una unidad económica unipersonal, lo que incluye con carácter general a todas las clases de pensión (jubilación, incapacidad permanente y viudedad). La forma elegida para mejorar estas pensiones consiste en mejorar la cuantía de las pensiones mínimas de estas prestaciones y, con ello, reforzar los complementos a mínimos que reciben sus beneficiarios.

El impacto de la medida, más allá de la concreción futura que se determine, supondrá una mejora de aproximadamente el 50% de las 2.590.476 pensiones con complementos a mínimos actualmente reconocidas²⁵, y que son las que corresponden a beneficiarios que constituyen una unidad económica unipersonal.

El impacto de la reforma en el País Vasco

A modo de anexo, nos detendremos brevemente sobre los posibles efectos que la reforma pueda desplegar en el caso del País Vasco. En términos comparativos con el conjunto del sistema de Seguridad Social, la estructura de afiliación en esta Comunidad Autónoma es muy similar, si bien se registra una prácticamente inexistente presencia del régimen agrario que se deriva a un ligero incremento de la importancia relativa de los regímenes general y de autónomos.

El primer elemento distintivo en el País Vasco consiste en que las carreras de cotización en esta Comunidad Autónoma tienden a ser más prolongadas.

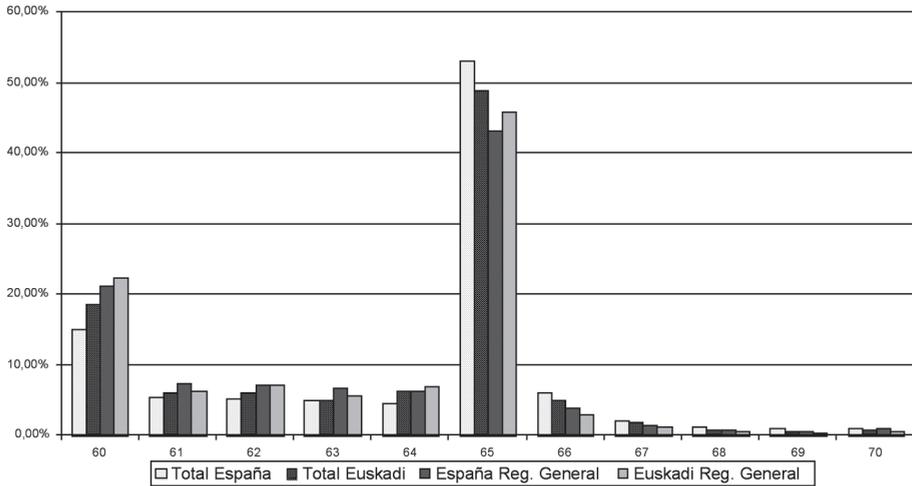
De este modo, los trabajadores tienden a reunir amplias carreras de cotización a edades ligeramente más tempranas que lo que lo hacen la media de los afiliados al sistema. Esta circunstancia es una de las que pueden ayudar a explicar el hecho de que los trabajadores del País Vasco accedan ligeramente antes a la jubilación tanto en los valores medios del sistema como en los del Régimen General²⁶.

²⁵ Dato correspondiente a diciembre de 2010.

²⁶ Lógicamente en este fenómeno intervienen también otras muchas variables como la dimensión de las empresas, el grado de sindicalización de las mismas, los sectores productivos en los que se desarrolla el empleo, la naturaleza propia de la actividad y el grado de desgaste físico que exija, etc.

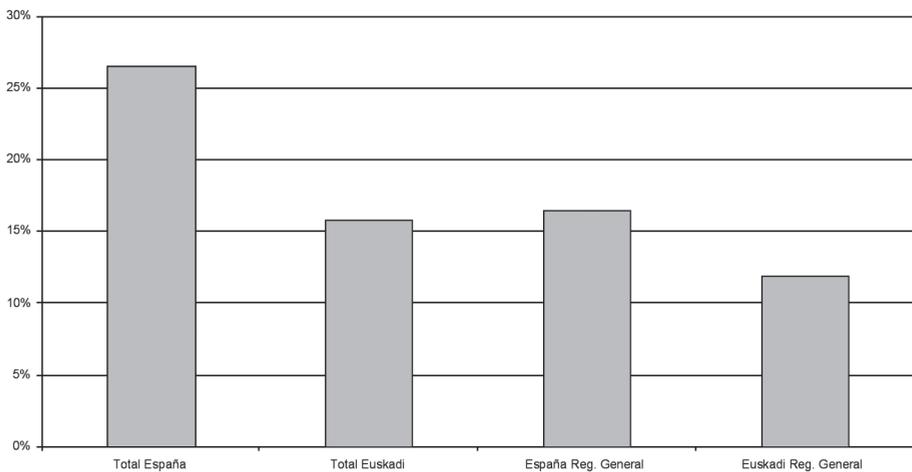
Igualmente, las carreras de cotización más dilatadas unido probablemente a unas bases de cotización superiores a la media, dan origen a pensiones de jubilación de mayor cuantía y, por tanto, con menor necesidad de complementos a mínimos.

Gráfico 8
Comparativa edad de acceso a la jubilación



Fuente: elaboración propia a partir de datos MCVL.

Gráfico 9
Comparativa nuevas pensiones reconocidas con complementos mínimos

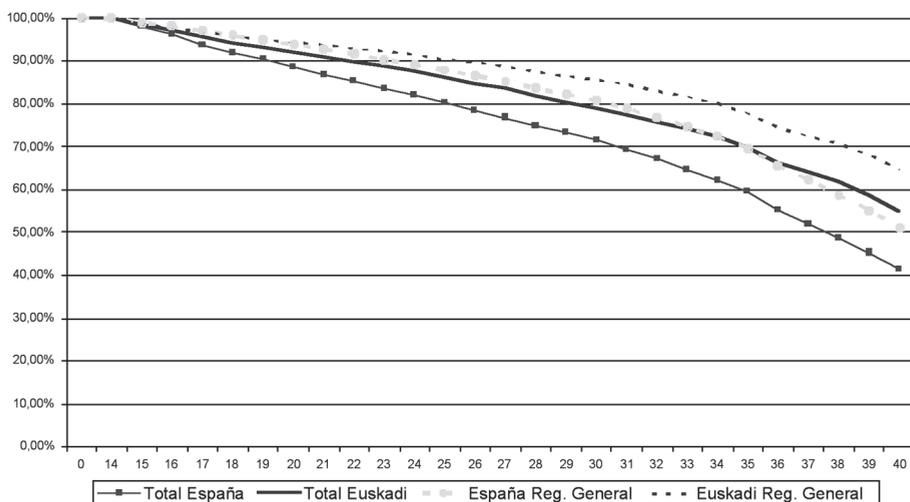


Fuente: elaboración propia a partir de datos MCVL.

Las nuevas altas de jubilación que se han reconocido entre el año 2000 y 2009 en el total del sistema han precisado complementos a mínimos en el 26,5% de los casos, mientras que en el caso del País Vasco lo han hecho en el 15,9%. En el caso del Régimen General se aprecia también una diferencia en el mismo sentido, de modo que las nuevas pensiones precisaron de complementos en el 16,5% de los casos del conjunto del Estado mientras que en el mismo régimen en Euskadi lo hicieron en el 12,0%.

Habida cuenta de las carreras de cotización que se registran en la Comunidad Autónoma del País Vasco comprobamos cómo el efecto de la reforma será menor que el de la media del sistema.

Gráfico 10
Comparativa carreras de cotización medias (años cotizados)



Fuente: elaboración propia a partir de datos MCVL.

Como se aprecia en el gráfico anterior, los trabajadores que cotizan en el País Vasco 39 o más años supera en 13 puntos porcentuales al de la media del sistema, situándose en esta Comunidad Autónoma la media de afiliados con esta carrera de cotización en el 58,69% de los casos y en el caso del Régimen General en el 68,18%.

En la práctica esto supone que la reforma tendrá un menor impacto en Euskadi que en el conjunto del Estado, dado que un mayor porcentaje de los trabajadores no se verán afectados ni por la modificación de la edad ordinaria de acceso a la jubilación ordinaria ni por la variación de la Escala que da derecho a percibir el 100% de la base reguladora.

IV. Conclusiones

Los sistemas de protección social deben estar constantemente sometidos a evaluación y revisión para garantizar con ello que están siempre debidamente adaptados a las condiciones del medio que deben proteger y cumplen adecuadamente su objetivo. Por su parte, nuestro sistema de pensiones dentro de este trabajo sistemático de evaluación y seguimiento permanente debe abordar los retos demográficos y económicos a los que ineludiblemente se enfrentará en el medio y largo plazo.

La experiencia reciente nos ha mostrado que uno de los métodos idóneos y que mejores resultados prácticos nos ha dado al respecto de las reformas del sistema de Seguridad Social, son las que se configuran a partir de procesos de negociación y concertación social y política amplios en el marco del Pacto de Toledo, ya que gracias a ellos se configuran con mayor facilidad reformas equilibradas.

La línea de actualización por la que se ha optado en esta ocasión excluye la reforma sistémica que desde algunos sectores de opinión se reclamaba en pos de un sistema mixto de pensiones en el que el sistema público de reparto se complementase con un segundo nivel de protección basado en la capitalización obligatoria. En lugar de esto, se ha optado por acometer una serie de medidas que actúen sobre los principales parámetros del sistema público de reparto.

Dicha reforma paramétrica pretende incidir sobre el crecimiento del gasto actuando al mismo tiempo también sobre los ingresos y los comportamientos, de forma que con ello se posibilite un menor impacto y éste se reparta equitativamente entre todos los agentes implicados. En este sentido, en lugar de articular medidas específicas que actúen de forma exclusiva sobre cada uno de los parámetros antes descritos (ingresos, gastos y comportamientos), se ha optado más bien por diseñar medidas que una vez implementadas desarrollen efectos de forma transversal en todos ellos.

Junto a las medidas que tienen por objetivo la mejora de los ingresos derivados de cotizaciones sociales (incremento de bases máximas de cotización, convergencia de las bases medias del régimen de autónomos con las del régimen General, integración de regímenes especiales, etc.), la reforma se ha centrado en operar una serie de medidas con el objetivo de actuar sobre el gasto de manera que con ello se contribuya también a intervenir sobre los comportamientos de los trabajadores afiliados.

La línea argumental de la reforma ha sido el refuerzo de la contributividad, manteniendo en todo caso los instrumentos básicos de solidaridad del sistema, y compensando los ajustes mediante la incorporación de nuevos derechos que mejoran la protección del sistema en otros aspectos.

En este sentido, la reforma desarrolla 5 medidas fundamentales de ajuste:

- Actuación sobre la edad legal de jubilación.
- Acceso a la jubilación anticipada.
- Modificación de la escala.
- Integración de lagunas.
- Periodo de cálculo.

No obstante, casi todos los ajustes propuestos están diseñados de forma que pueden evitarse cuando los trabajadores acreditan una carrera de cotización suficiente. Y, en todo caso, la reforma despliega sus plenos efectos de forma paulatina con unos periodos transitorios muy amplios que permiten limitar considerablemente los efectos sobre los trabajadores de edad más avanzada que ya tienen prácticamente construidas sus carreras de cotización, y a su vez posibilita un margen temporal suficiente para la modificación de los comportamientos del resto de afiliados en aras a conseguir las mencionadas carreras de cotización suficientes.

De este modo, por ejemplo, el ajuste efectuado en el retraso de la edad ordinaria de jubilación de 65 a 67 años puede evitarse en los casos en los que se acredite una carrera de cotización completa, esto es, de 38 años y 6 meses cotizados. Por su parte, el acceso a la jubilación anticipada tanto involuntaria a los 61 años como voluntaria a los 63 años se consigue con una carrera de cotización de 33 años. Los efectos de la modificación de la escala de la base reguladora se obvian cuando se han cotizado 37 años. La nueva fórmula para la integración de lagunas de cotización mejora la situación actual cuando los trabajadores cuentan con cotizaciones propias más allá de los 25 años, que son los que se utilizan para el periodo de cálculo.

Mención aparte merece el periodo de cálculo, ya que es la única medida que se aplicará con carácter universal a todos los trabajadores sin distinción, si bien en este caso sus efectos beneficiarán a quienes han visto empeorada su carrera de cotización en su última etapa profesional, y afectará negativamente de forma más o menos intensa a quienes hayan visto incrementado su salario por encima de la inflación.

Para analizar el efecto combinado de la reforma sobre la jubilación ordinaria podemos establecer que el caso más habitual de los trabajadores que se jubilan en España (la moda) es un hombre que se jubila con 65 años habiendo cotizado más de 38,5 años en el régimen general y cuyas bases de cotización han crecido un 0,8% por encima de la evolución de la inflación. Este trabajador no se ve afectado ni por el retraso de la edad de jubilación ni por el aumento de los años cotizados necesarios para obtener el 100% de la base reguladora (Escala). Sí se verá afectado sin embargo por la modificación en el periodo de cálculo, que le supondrá una reducción en la expectativa de pensión ligeramente inferior al 4%.

En cuanto a la jubilación anticipada, hemos de señalar que actualmente sólo está regulada una modalidad de jubilación involuntaria a partir de los 61 años de edad. En ellas más del 50% de las jubilaciones anticipadas son de trabajadores que tienen más de 38 años cotizados, por lo que en general salen beneficiados por la reforma. Y tan sólo el 10% de las jubilaciones anticipadas corresponden a trabajadores con carreras de cotización de entre 35 y 37 años, que son los que podrían verse afectados negativamente por las nuevas condiciones.

En el caso de la jubilación anticipada voluntaria a los 63 años, el caso más habitual que podría darse es que acceda a la misma un trabajador con 37 años cotizados. Actualmente este trabajador de acuerdo con la Escala en vigor habría generado derecho al 100% de su base reguladora, y sobre ésta se le aplicaría un coeficiente reductor del 7% por cada año o fracción que le restase hasta cumplir los 65 años, por lo que tendría un descuento del 14% en la cuantía de su pensión. Con la reforma, este mismo trabajador de acuerdo con la nueva Escala habría generado derecho también al 100% de su base reguladora, y sobre éste se le aplicaría un coeficiente del 1,875% por cada trimestre que le reste hasta la edad ordinaria de jubilación que le correspondiese, que en el caso medio serían los 65 años en virtud del sistema de «proyección» de cotizaciones desde el momento de la jubilación que prevé la reforma, por lo que la reducción en este caso supondría un 15% en la cuantía de la pensión, lo que supone un punto porcentual más que antes de la reforma.

A este impacto de los nuevos coeficientes por jubilación anticipada habría que, en su caso, sumar o restar el efecto derivado de la ampliación del periodo de cálculo en virtud de cuál haya sido la evolución de sus bases de cotización en los últimos 25 años de la carrera de cotización de cada cual.

Como vemos, el conjunto de medidas está diseñado para incentivar las carreras de cotización largas o, si se prefiere, realiza el ajuste sobre el crecimiento del gasto en las carreras de cotización más cortas o discontinuas que, a su vez, son las que se dan en mayor proporción en aquellos ámbitos en los que el sistema permite cierto margen de planificación personal.

De hecho, la reforma no tendrá efectos sobre la mayor parte de los trabajadores por cuenta ajena que cotizan en el Régimen General, y, sin embargo, en el caso los trabajadores autónomos se dejará sentir con mayor intensidad.

Como hemos visto anteriormente, quienes en el momento de su jubilación reúnan una carrera de cotización completa, esto es, 38 años y 6 meses de cotizados, se verán totalmente excluidos de los efectos de las medidas de ajuste de la reforma, a excepción de la ampliación del periodo de cálculo. Este es el caso de 2 de cada 3 trabajadores por cuenta ajena del Régimen General, y del 25% de los trabajadores del Régimen de Autónomos, si atendemos a las carreras de cotización que han presentado los trabajadores que se están jubilando en la última década.

No obstante, si en lugar de realizar nuestro análisis en base a las carreras de cotización reunidas en la actualidad por los trabajadores más veteranos, lo hiciésemos en base a la proyección de las carreras de cotización de los más jóvenes los resultados obtenidos serían muy similares. De este modo, por ejemplo, gracias a la creciente incorporación de la mujer a la actividad laboral la tasa de ocupación ha crecido en las dos últimas décadas desde el 60% hasta el 70%, por lo que es de esperar que la situación generalizada de carreras de cotización prolongadas se mantenga en el tiempo.

Y lo mismo cabría decir del caso de los trabajadores más jóvenes. En los últimos veinte años, aunque la tasa de ocupación se ha reducido entre los 16 a 19 años como consecuencia de la universalización del acceso a los estudios superiores, por su parte la tasa de empleo en los tramos de 20 a 24 años se ha incrementado, lo que hace prever que también los trabajadores jóvenes dispondrán de tiempo suficientes para reunir una carrera de cotización lo suficientemente prolongada. No parece por tanto sostenerse la tesis de que los actuales trabajadores jóvenes presentan una situación peor que las que tuvieron anteriores generaciones de cara a poder conseguir completar largas carreras de cotización. Al contrario, los trabajadores que actualmente están próximos a la edad de jubilación y que presentan, como hemos visto antes, carreras de cotización bastante prolongadas las han construido partiendo de tasas de actividad y ocupación similares a las que actualmente tienen los trabajadores más jóvenes. En todo caso, estos últimos tendrán como dificultad específica la duración más o menos prolongada que tenga finalmente la actual situación de crisis y lo que se retrase o anticipe el momento de la reactivación de la actividad productiva.

Adicionalmente, la reforma ha arbitrado una serie de medidas tendentes a mejorar las carreras de cotización del colectivo de jóvenes que, dentro del mismo, presenta menores carreras de cotización: estudiantes y mujeres. En los primeros, a través de la cotización de los periodos de becas formativas, para minorar el diferencial que actualmente presentan quienes tienen estudios universitarios y medios (4 y 2 años menos de cotización, respectivamente) respecto de quienes sólo tienen estudios básicos. Y en el caso de las mujeres, mediante una medida que en todo caso aspira a ser unisex planteada como periodo reconocido como cotizado cuando existe una laguna derivada del cuidado de un hijo, para ayudar a minorar los efectos derivados de la caída en la tasa de actividad femenina ligada a la maternidad.

En resumen, y como ya hemos expuesto, podemos concluir que la reforma acordada en el marco del diálogo social se ha diseñado con el objetivo de asegurar la sostenibilidad del sistema público de pensiones en su concepción actual. El instrumento elegido para conseguirlo es el de incidir sobre el crecimiento del gasto, propiciando su aplanamiento, mediante la puesta en marcha de reformas paramétricas que inciden de forma concertada sobre los ingresos, el gasto y los

comportamientos de los afiliados. La línea argumental de las reformas pivota sobre el refuerzo de la contributividad, incentivando las carreras largas de cotización de modo que cuanto mayor sean éstas de más efectos se ven excluidas, y realiza los ajustes especialmente sobre las carreras breves o discontinuas.

Ello supone que la mayoría de los trabajadores actuales no se verán afectados por los ajustes de la reforma, si bien serán los trabajadores por cuenta ajena del Régimen General quienes se verán eximidos en mayor medida que los trabajadores que cotizan en el Régimen de Autónomos, por ser los primeros quienes presentan mejores carreras de cotización. De hecho, no se verán afectados por los nuevos requisitos de edad y número de años cotizados y podrán seguir jubilándose a los 65 años de edad más del 65% de los pensionistas del Régimen General pero apenas el 31% de los trabajadores del Régimen de Autónomos. Y, en el mismo sentido, quienes no podrán reunir una carrera de cotización suficiente como para acceder a alguna de las fórmulas de jubilación anticipada y, por tanto, se verán obligados a jubilarse obligatoriamente a los 67 años serán únicamente el 20% de los trabajadores del Régimen General y el 50% de los trabajadores del Régimen de Autónomos.

Finalmente, los ajustes introducidos en la reforma están a su vez complementados con la mejora de determinadas prestaciones que refuerzan la dimensión de solidaridad del sistema. Destacan entre ellos el mantenimiento del periodo mínimo de carencia en 15 años, las medidas de reconocimiento de nuevos periodos cotizados para jóvenes becarios y mujeres y hombres que vean interrumpida su carrera profesional por cuidado de hijos, o el reforzamiento de las pensiones mínimas para jubilados que viven solos.