

# Desafíos europeos para la adecuación de las pensiones

Photo by Darva Trifanava on Unsplash



CONFEDERATION  
**SYNDICAT**  
EUROPEAEN  
**TRADE UNION**

---

# Desafíos europeos para la adecuación de las pensiones

---

IGOR GUARDIANCICH, FELICIANO IUDICONE, DAVID NATALI  
y MICHELE RAITANO

2021



With the financial support  
of the European Union

## 1. Introducción

El proyecto SociAll (Protección social para todos) tiene como objetivo proporcionarles a los sindicatos, tanto a nivel nacional como europeo, herramientas estratégicas y basadas en el conocimiento para contribuir a poner en práctica el Pilar Europeo de Derechos Sociales (EPSR) en el campo de la política de pensiones, y en particular de los Principios 12 y 15 sobre el derecho a la protección social y a prestaciones de vejez y pensiones de jubilación adecuadas para los trabajadores de todo tipo.

Este documento de referencia supone el primer paso en la puesta en práctica de SociAll, y es parte de la fase preparatoria que recopila pruebas sobre los desafíos comunes a todos los países, incluidos los relacionados con el diálogo social y el impacto de la gobernanza macroeconómica de la UE, con respecto a la capacidad de los sistemas de pensiones para ser altamente inclusivos, proporcionar prestaciones reales y garantizar unos ingresos de pensiones adecuados.

La evidencia de los Estados miembros de la UE demuestra la persistente, cuando no creciente, tensión entre dos prioridades políticas: la protección adecuada de la vejez y la sostenibilidad económica de las pensiones. Esto se ve agravado de alguna manera por las tendencias de las políticas de la UE. La sostenibilidad económica de las pensiones ha sido una parte clave de la estrategia de la UE para la consolidación fiscal, mientras que la adecuación social se ha situado recientemente en lo más alto del Pilar Europeo de Derechos Sociales (EPSR).

El documento establece los términos de la doble tensión: entre las dimensiones de gobernanza de la Unión Europea (gobernanza económica frente a gobernanza social) y las dimensiones de la política de reforma a nivel de los Estados miembros (sostenibilidad económica frente a adecuación social). Esta doble tensión está relacionada con los desafíos a la hora de alcanzar los objetivos de la Recomendación de la CE sobre el acceso a la protección social para los trabajadores asalariados y autónomos (esta última constituye el núcleo del proyecto SociAll).

La primera parte del documento de referencia ofrece un resumen de la interacción entre la evolución de la gobernanza económica y social de la UE y las pensiones, con especial atención al período posterior a la crisis. Analiza el papel que juega el ciclo político del Semestre Europeo y sus componentes subyacentes: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos (PDM). Estos últimos demostraron jugar un papel dominante el primer año de implementación del Semestre Europeo, lo que llevó a la Comisión Juncker a lanzar el Pilar Europeo de Derechos Sociales (EPSR), que vemos como la piedra angular de la gobernanza social de la UE. Este es un desafío importante en el intento de aplicar realmente la Recomendación de la CE anteriormente mencionada, en la que el énfasis puesto en la sostenibilidad económica corre el riesgo de reducir el margen para una protección más justa y efectiva para los grupos sociales y ocupacionales más vulnerables.

En primer lugar, esbozamos la preeminencia de las Recomendaciones Específicas por País que tratan de la sostenibilidad fiscal de los sistemas nacionales de jubilación sobre los relacionados con la adecuación. Esto se equilibró en parte, aunque no lo bastante, durante el mandato de la Comisión Juncker. El número de recomendaciones que abordan cuestiones de adecuación aumentó, pero el enfoque y los términos en que se hizo aún son cuestionables para los sindicatos.

En segundo lugar, la asimetría entre las prioridades económicas y sociales de la UE se ve reforzada por tendencias más globales en la gobernanza de las pensiones (por ej., la

implicación del Fondo Monetario Internacional en los programas de ajuste y el papel de los mercados financieros en este terreno). El EPSR tiene como objetivo reequilibrar las prioridades económicas y sociales en la gobernanza de la UE (y en el Semestre Europeo). El párrafo 11 del preámbulo del EPSR establece claramente que el progreso económico y el social están interrelacionados. Sin embargo, esto está lejos de cumplirse. Sus objetivos deben integrarse en la gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (especialmente en la zona del euro, párrafo 13), y el Semestre debe proporcionar las aportaciones financieras y políticas necesarias para alcanzarlos. No obstante, los documentos nacionales, y aún menos los europeos, todavía no tienen lo suficientemente en cuenta el EPSR.

En tercer lugar, los indicadores incluidos en el Cuadro de Indicadores Sociales no abordan como es debido los problemas del bienestar de las personas mayores, la desigualdad y la pobreza en la vejez (de hecho, ninguno de los 12 indicadores principales del Cuadro de Indicadores Sociales se centra expresamente en los pensionistas o las personas mayores). Los indicadores de la UE propuestos parecen necesitar que se ahonde más en ellos.

La segunda parte del documento de referencia proporciona un panorama de las reformas que se han legislado en los 28 Estados miembros de la UE, especialmente desde que se instauró el Semestre Europeo. Pensamos que los desafíos a nivel nacional son un fiel reflejo de los desafíos a nivel europeo. Existe una marcada preeminencia de las medidas de contención de costes en contraste con el aumento de prestaciones. Este es el caso de las reformas aprobadas en el período 2010-14. A partir de 2015, el historial de reforma de los Estados miembros es más variado, y en algunos países ha habido una inversión parcial de la reforma, especialmente en lo tocante a la edad legal de jubilación y la privatización de las pensiones (ver Ortiz et al., 2018).

En los países donde las reformas han apuntado a una relación más estrecha entre las cotizaciones a la Seguridad Social y las prestaciones, y/o entre la edad legal de jubilación y la esperanza de vida, las reformas pueden plantear problemas particulares de adecuación y desigualdad de las pensiones en la vejez (por ej., problemas de cobertura formal y efectiva limitada para las formas de empleo atípicas, longevidad heterogénea, pobreza en la vejez). Esto supone un desafío importante a la hora de poner en práctica la Recomendación del Consejo.

En un momento dado, la parte final del documento identifica los principales problemas a investigar a través de SociAll con el fin de arrojar luz sobre las estrategias más prometedoras para socializar la gobernanza de la UE y promover una protección más eficaz para todos los trabajadores, incluso aquellos que se caracterizan por carreras menos exitosas (en línea con el EPSR y la Recomendación del Consejo en particular).

## **2. La gobernanza de las pensiones de la UE en el contexto**

Desde su creación, el proceso de integración europea se ha caracterizado por la asimetría de competencias entre los ámbitos de la política económica y social. Los primeros han demostrado ser mucho más importantes, mientras que los segundos han sido más débiles y marginales (Sabato et al., 2019). Esta asimetría se ha replicado en gran medida en el terreno de las pensiones, donde la UE, pese a no tener competencias directas, ha desarrollado un programa de pensiones en evolución, consistente en tres líneas de acción principales:

- i) integración del mercado (acorde con la finalización del mercado único de pensiones a través de la coordinación de los sistemas de seguridad social, el lanzamiento de fondos de pensiones paneuropeos y la regulación de los regímenes profesionales);

- ii) el endurecimiento de la normativa fiscal y monetaria (con el énfasis puesto en la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones). El último objetivo se ha perseguido a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como en la coordinación macroeconómica y fiscal, que rara vez se ha centrado en las reformas estructurales de las pensiones (lo que aquí llamamos la Gobernanza Económica Europea, GEE).
- iii) la modernización de la política nacional de pensiones basada en gran medida en derecho indicativo no vinculante, lo que aquí llamamos la Gobernanza Social Europea, GSE, que se centraba en la adecuación, sostenibilidad y seguridad de las pensiones, pero cuya eficacia ha sido puesta en tela de juicio incluso por sus partidarios más fervientes (Barcevičius et al., 2016; Guardiancich y Natali, 2017).

En lo sucesivo hacemos referencia a los cambios más relevantes en la estrategia de la UE inmediatamente después de la crisis, con referencia a la segunda y tercera líneas de acción anteriormente mencionadas. Estas últimas constituyen el núcleo del proyecto SociAll.

En cuanto a la gobernanza económica de la UE, primero detallamos el funcionamiento del Semestre Europeo y sus componentes principales (el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, PEC, y el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos, PDM). Mientras que el Semestre Europeo es la herramienta clave para coordinar las políticas económicas y sociales, nosotros hacemos hincapié en su principal centro de atención, la política económica y la persistente asimetría entre las prioridades económicas y sociales en el mismo. Luego nos centramos en el Programa de Ajuste Económico (PAE), que en la primera parte de la reciente crisis económica le permitió a la UE impulsar la austeridad en el terreno de las pensiones.

En cuanto a la gobernanza social de la UE, nos centramos en el Pilar Europeo de Derechos Sociales (EPSR) y las iniciativas de políticas relacionadas (como la propuesta de Recomendación del Consejo sobre el acceso a la protección social para los trabajadores asalariados y autónomos, y la adopción de un cuadro de indicadores social que le permita al Semestre Europeo hacer un seguimiento de los resultados en el campo social y del empleo). El EPSR es la "brújula" del desarrollo de la gobernanza social de la UE.

Tal y como muestra la Tabla 1, las herramientas de gobernanza económica ejercen una mayor influencia que las sociales en la formulación de políticas nacionales. Las razones son muy variadas y específicas para cada instrumento, incluyendo: i) la sensibilidad de los mercados financieros a los indicadores económicos; ii) instrumentos jurídicos más articulados que conllevan iii) sanciones más estrictas en caso de incumplimiento de las recomendaciones económicas respecto a las sociales; iv) una carga del problema demográfico fiscal que les asigna mayor urgencia a las medidas económicas que a las sociales.

## **2.1 La gobernanza económica europea y las pensiones**

La UE utiliza distintas "capas" que afectan al sistema nacional de pensiones, es decir, instrumentos que transmiten recomendaciones a los Estados miembros con unas condiciones que conllevan sanciones más o menos fuertes en caso de incumplimiento (lo que se denomina "condicionalidad"). Estas capas, con diferentes grados de influencia en las reformas internas, se han ido articulando y codificando cada vez más desde la crisis de la deuda soberana (Tabla 1).

El Semestre Europeo se ha convertido en la nueva herramienta clave de la coordinación de las políticas económicas y sociales entre los Estados miembros. El Semestre reúne gran variedad de instrumentos de gobernanza de la UE con diferentes bases jurídicas: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos (PDM), las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo, y Europa 2020. En este ciclo, el

Consejo de la UE y el Consejo Europeo establecen las prioridades para la Unión, revisan los resultados nacionales, los presupuestos y los programas de reformas, y formulan las Recomendaciones Específicas por País (REP), en algunos casos respaldadas por posibles sanciones económicas (Verdun y Zeitlin, 2018).

**Tabla 1 Niveles de formulación de políticas de pensiones**

	<b>Gobernanza económica mundial</b>	<b>Gobernanza económica europea</b>	<b>Gobernanza social europea</b>	<b>Gobernanza social mundial</b>
<i>Instrumentos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mercados financieros internacionales (agencias de calificación, inversionistas internacionales)</li> <li>- Programas de ajuste económico (Comisión, BCE, FMI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Semestre Europeo                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos (PDM) - Recomendaciones Específicas por País (REP) dentro del Semestre Europeo</li> <li>• Brazo correctivo: Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) y Procedimiento de Desequilibrio Excesivo (PDE)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Semestre Europeo                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia Europa 2020 y las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo</li> </ul> </li> <li>- Pilar Europeo de Derechos Sociales (EPSR)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos de desarrollo sostenible (ODS)</li> <li>- Normas Internacionales del Trabajo (OIT)</li> <li>- Carta Social Europea (Consejo de Europa)</li> </ul>
<i>Influencia</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Fuerte presión del mercado sobre la sostenibilidad fiscal a través de primas por riesgo de impago</i></li> <li>- <i>Estricta condicionalidad en los programas de ajuste económico</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Condicionalidad media con respecto a los brazos preventivos y correctivos en presencia de un elevado gasto en pensiones</i></li> <li>- <i>Alta condicionalidad si se violan los criterios de Maastricht (de deuda y déficit)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Baja condicionalidad a través de REP sobre adecuación</i></li> <li>- <i>Bajo reflejo de EPSR en los informes oficiales nacionales y en las estrategias de reforma</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Bajo impulso para la adecuación en los ODS</i></li> <li>- <i>Alguna exigibilidad legal para la OIT y el CES</i></li> </ul>

El Semestre Europeo es innovador respecto a los instrumentos anteriores de dos maneras (Laffan y Schlosser, 2016). En primer lugar, las REP se presentan a comienzos del ejercicio económico, lo que ejerce una presión especial en los planes presupuestarios de los Estados miembros, cuyos borradores deben presentarse a mediados de octubre. En segundo lugar, las recomendaciones sobre políticas fiscales se facilitan junto con las recomendaciones sobre reformas estructurales, reconociendo así las numerosas complementariedades entre ellas (por ej., entre el gasto en pensiones y los futuros déficits y deudas presupuestarias). Las instituciones de la UE, y la Comisión Europea en particular, ven cómo sus poderes de toma de decisiones se expanden de manera significativa, abarcando ahora campos de políticas que tradicionalmente habían sido del dominio exclusivo de la política interna, como la política social nacional, incluidas las pensiones (ver Guardiancich y Natali 2017).

### *Vigilancia fiscal y macroeconómica a través de las REP*

Desde el tratado de Maastricht, los Estados miembros de la UE están sujetos a restricciones fiscales que se hicieron explícitas con las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) subyacente a la Unión Económica y Monetaria (UEM). Hennessy (2014) explica de forma convincente que se emprendieron importantes reformas de las pensiones con el fin de cumplir los criterios de convergencia para unirse a la UEM durante la década de los 90.

A partir de 2011, las instituciones de la UE han tenido a disposición una serie de nuevos instrumentos para proporcionar orientación económica y política, que quedan plasmados en el marco del Semestre Europeo. La introducción de varios reglamentos y directivas fortaleció los brazos preventivos y correctivos del PEC, incrementó la capacidad de vigilancia de la Comisión a través del nuevo Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos (PDM) y delineó un marco para proporcionar asistencia financiera (Bauer y Becker 2014).

El brazo preventivo del PEC y del PDM consiste en medidas de condicionalidad blandas destinadas a impedir que los Estados miembros infrinjan los criterios de convergencia de Maastricht o evitar que se acumulen excesivos desequilibrios macroeconómicos. La condicionalidad se transmite a través de las Recomendaciones Específicas por País (REP), basadas en el PEC o en el PDM, que se envían anualmente a los 28 Estados miembros de la UE. Aunque las REP son explícitas y formales, su cumplimiento es mayoritariamente voluntario. En el ámbito de las pensiones, un ejemplo interesante lo constituye la primera Encuesta Anual de Crecimiento (EAC), donde Comisión Europea propugnaba la sostenibilidad fiscal como principal objetivo de la reforma al recomendar vincular la edad de jubilación a la esperanza de vida, reducir la jubilación anticipada, mejorar la empleabilidad de los trabajadores de más edad, etc. Todas estas medidas tienen por objeto aumentar la sostenibilidad fiscal de las pensiones, lo que puede ir ligado - pero no necesariamente - a evitar desviaciones significativas de los objetivos presupuestarios a medio plazo (OMP).<sup>1</sup>

El brazo correctivo del PEC y del PDM consiste en procedimientos que representan instancias de condicionalidad media. El Procedimiento de Déficit Excesivo y el Procedimiento de Desequilibrio Excesivo (que nunca ha sido activado hasta la fecha) requieren la formulación inmediata de políticas para evitar sanciones. Sin embargo, en ambos casos, los países siguen teniendo cierto margen de maniobra sobre cómo abordar las recomendaciones. Las desviaciones graves no corregidas, como los

---

<sup>1</sup> Es importante tener en cuenta que focalizar la atención estrictamente en los OMP ( véase por ejemplo CES (2018)) y las desviaciones temporales resulta engañoso en el ámbito de las pensiones, donde por definición la mayoría de las reformas afectan a las previsiones presupuestarias únicamente a largo plazo.



déficits presupuestarios que superan un determinado umbral acordado, altos niveles de deuda que no se reducen con la suficiente rapidez u otros desequilibrios macroeconómicos, desencadenan los dos procedimientos. Estos tienen un impacto en la estabilidad fiscal de un país e indirectamente en la Eurozona. Como las pensiones representan un parte considerable del gasto corriente en la mayoría de Estados miembros, la reducción de las mismas a menudo ayuda (junto con otras actuaciones) a reducir los desequilibrios mencionados.

Los brazos preventivo y correctivo del PEC y el PDM representan capas de presión política supranacional "formalizada" prácticamente inmutable pese a las numerosas modificaciones de la ley. Cada una de ellas está subrayada por un conjunto de indicadores económicos que tienen diferentes impactos en la sostenibilidad fiscal de un país.

Como ya se ha destacado anteriormente, un aspecto clave del Semestre Europeo es que la UE emite un conjunto único de recomendaciones para sus Estados miembros. La Tabla 2 a continuación proporciona un resumen de las REP emitidas entre 2011 y 2018 centradas en las pensiones. Si bien la definición exacta de las dimensiones políticas de relevancia de las REP aún se está discutiendo, el desglose tiene como objetivo demostrar la asimetría entre la sostenibilidad financiera y los objetivos de adecuación social en el Semestre.

**Tabla 2 Desglose del total de REP de 2011 a 2018**

	Número de REP
<b>1) TOTAL SOSTENIBILIDAD FINANCIERA</b>	<b>351</b>
<b>a) Aspectos financieros</b>	108
Fórmula de cálculo	4
Sistemas de pensiones de invalidez y supervivencia	7
Mejorar la financiación (mediante recortes o mayores recursos)	58
Normas de indexación	9
Evasión de cotizaciones a la Seguridad Social	8
Regímenes especiales de pensiones	22
<b>b) Medidas relacionadas con la edad</b>	167
Coeficientes ligados a la esperanza de vida	55
Edad efectiva de jubilación	39
Regímenes de jubilación anticipada	41
Armonización de la edad para las mujeres	15
Edad legal de jubilación	17
<b>c) Empleabilidad de los trabajadores de más edad</b>	76

Medidas de envejecimiento activo	25
Empleabilidad de los trabajadores de más edad	51
<b>TOTAL ADECUACIÓN</b>	<b>38</b>
Adecuación de las prestaciones de vejez	24
Incentivos para pilares complementarios	14

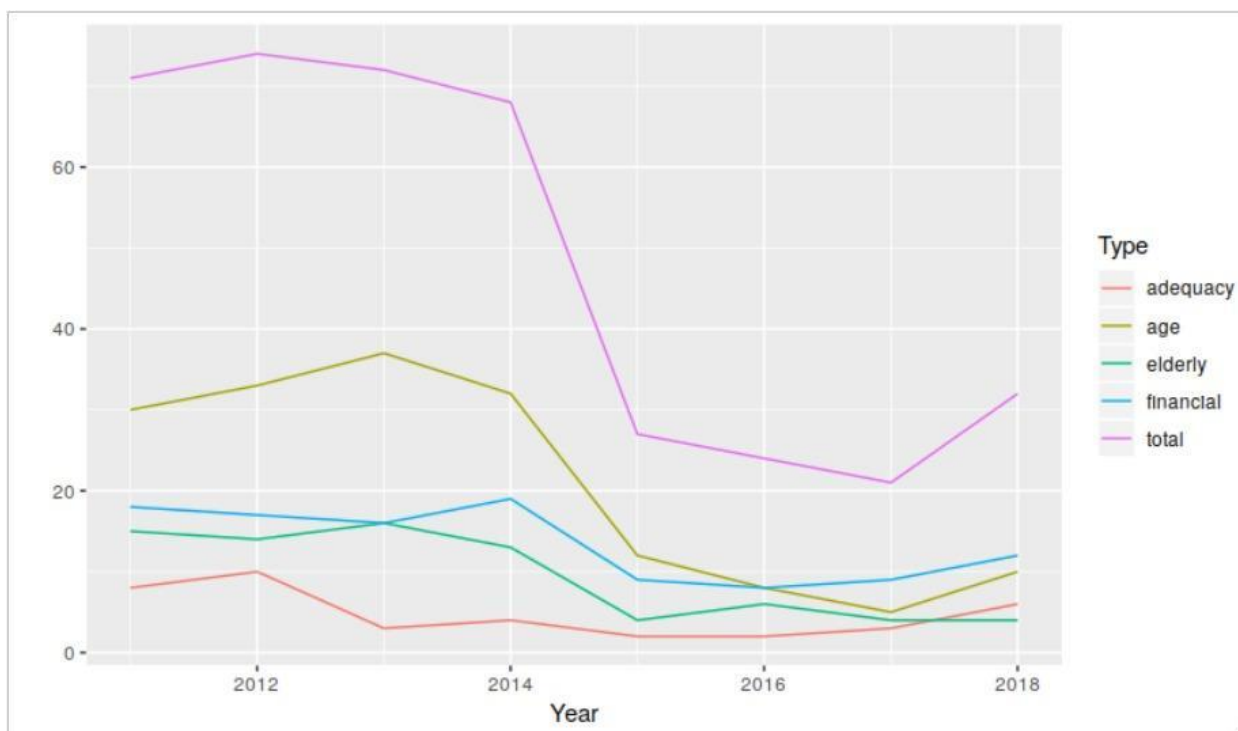
Fuente: Guardiancich y Guidi (2018)

Hay tres aspectos de la elaboración de las REP que vale la pena señalar para este análisis. En primer lugar, había un desequilibrio sustancial entre las REP relacionadas con la adecuación de un sistema nacional de pensiones y las destinadas a su sostenibilidad fiscal.<sup>2</sup> No solo la proporción entre ambas era aproximadamente de 1:10 durante el período 2011-2018, sino que la Comisión no evalúa de forma explícita si los países cumplían individualmente las recomendaciones de adecuación en los Informes por País. Es probable que esta tendencia pueda atribuirse a la debilidad de las bases jurídicas que sustentan las recomendaciones de adecuación (la ahora casi desaparecida Europa 2020) y la necesidad de una consolidación fiscal que surgió a raíz de la Gran Recesión. Es más, algunas de las REP que hacen referencia explícita a la adecuación, de hecho están muy interesadas en promover los fondos de pensiones complementarios (no exclusivamente profesionales). La capacidad de estos últimos de contribuir a una protección justa y efectiva en la vejez aún se está discutiendo.

En segundo lugar, tal como muestra la Figura 1, cabe observar un sustancial "efecto Juncker" en el número y dirección de las REP. Esto puede dividirse en dos. Por un lado, desde 2015 ha habido una reducción significativa del número de REP.

Figura 1: Evolución de las REP en 2011 - 2018

<sup>2</sup> Cabe destacar que el concepto de adecuación que utiliza la Comisión está en contradicción con el concepto de los sindicatos por varios motivos: i) no existe una definición empleada por la Comisión, por lo que la adecuación se refiere a una serie de actuaciones diferentes (por ej., mejorar la cobertura, generosidad, beneficiarios, etc.); ii) la ponen en marcha variables incognoscibles (por ej., probablemente solo en el caso de Letonia el principal desencadenante sean las perspectivas de debilitamiento de la razón de prestaciones); iii) abarca mucho menos que el concepto desarrollado en este proyecto (de hecho, esto se demuestra por su escasa aparición en los documentos de la UE, a pesar de los muchos problemas de "adecuación" en los 28 países de la UE).



Fuente: Guardiancich y Guidi (2018)

De hecho, cuando la Comisión Juncker se hizo cargo del proceso del Semestre, su orientación consistía en facilitar pocas recomendaciones pero "de mayor peso", lo que significa menos detalles (dejándole así más margen a cada país) sobre temas más importantes. Por otro lado, la proporción relativa de recomendaciones de adecuación respecto a las demás ha aumentado significativamente, e incluso el número absoluto de las mismas se incrementó en 2018, lo que probablemente confirma la hipótesis según la cual la llegada del EPSR ha influido en el reequilibrio entre los objetivos sociales y económicos en la gobernanza económica de la UE.<sup>3</sup> Sin embargo, esta conclusión no apunta a ningún cambio cualitativo en las REP relacionadas con la adecuación (ver Nota 2).

En tercer lugar, proponemos algunas interpretaciones de los principales factores que parecen llevar a la Comisión a emitir REP sobre pensiones. Parecen ser buenos indicadores para predecir el número y la presencia de REP. Entre los distintos índices, tres indicadores de sostenibilidad de las pensiones son importantes para la UE: el gasto en pensiones como porcentaje del PIB (que mide los costes actuales), la diferencia entre el gasto en pensiones y la edad efectiva de jubilación entre el presente y el futuro, que mide el esfuerzo de reforma de un país (por razones de comparabilidad entre los Informes sobre el Envejecimiento desde 2006, tomamos como año base el 2010 y el año 2060 para las proyecciones).<sup>4</sup> Los coeficientes relacionados con el gasto en pensiones son positivos (un mayor gasto en pensiones, real o proyectado, conduce a más recomendaciones) y los relacionados con la edad de jubilación son negativos (una edad de jubilación más temprana conduce a más recomendaciones). La interpretación es sencilla: un gasto futuro más bajo y una edad de jubilación efectiva más avanzada mejoran la sostenibilidad fiscal de los sistemas de pensiones a tiempo.

<sup>3</sup> Tanto la discrepancia entre sostenibilidad y adecuación en REP anteriores como la convergencia reciente son deducciones *ex post*. La única forma de probar la causalidad es preguntando directamente a la DG Empleo.

<sup>4</sup> Por un lado, la Comisión en sus Informes sobre el Envejecimiento muestra un mayor grado de flexibilidad, por lo que los sistemas de pensiones con aumentos moderados del gasto proyectado no se consideran automáticamente insostenibles, lo que deja margen de maniobra para un concepto más acomodaticio de "sostenibilidad" como el desarrollado por la CES.

De hecho, la mayoría de los países que introdujeron los estabilizadores automáticos ASM - en palabras de la Comisión, que vinculan la edad legal de jubilación o las prestaciones a la esperanza de vida - han sido testigos de una reducción en las proyecciones del gasto futuro en pensiones.<sup>5</sup>

La evaluación que hace la Comisión de las reformas anteriores es otro fuerte indicador. En particular, si la Comisión se muestra satisfecha con las reformas anteriores (si las REP se han cumplido total o parcialmente, como se indica en las evaluaciones anuales que contienen los Informes por país), el número de REP posteriores disminuye. Además, la presencia de estabilizadores automáticos tiene un efecto parecido. Cuando un país introduce un estabilizador automático, cabe esperar menos REP por parte de la Comisión en los años sucesivos. Por tanto, podemos suponer con cierta confianza que la consolidación fiscal ha sido el motor clave de las REP relacionadas con las pensiones en el Semestre Europeo.

### *Programas de Ajuste Económico*

Una capa adicional e incluso más efectiva se sitúa a nivel "global" (en el sentido de que la UE colabora con otras organizaciones internacionales). Está relacionada con el tipo de condicionalidad más difícil (el desembolso de asistencia financiera está supeditado al cumplimiento de unas recomendaciones estrictas) y consiste en los Programas de Ajuste Económico (PAE) que comprenden un Memorandum de Acuerdo detallado con las instituciones de la UE y el Fondo Monetario Internacional (la presencia de las instituciones de Bretton Woods cualifica a los PAE como instrumentos "globales"). Un PAE se estipula a raíz de una solicitud oficial del país que sufre estrés financiero. Los programas están basados en diferentes mecanismos de crédito, dependiendo de si los países son miembros de la Eurozona o no. El cumplimiento es básicamente innegociable. Estar sujeto a un programa de ajuste significa que un país no puede pagar su deuda pública a los intereses de mercado. Unos tipos de interés excesivamente elevados, a menudo como resultado del deterioro de las calificaciones de riesgo de la deuda soberana, representan una amenaza inmediata y directa para la sostenibilidad fiscal tanto del país en cuestión como de la Eurozona. Hasta ahora, ocho países han estado sujetos a PAE: Chipre, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Portugal, Rumanía y España (solo por el rescate a los bancos). Muchos de ellos se han visto obligados a introducir profundas reformas en el sistema de pensiones.

A nivel mundial, los mercados financieros ejercen una presión extrema al cobrar primas de alto riesgo sobre los rendimientos de los bonos del gobierno cuando los indicadores de macro y micropolíticas están desequilibrados (por ej., déficits presupuestarios y gasto en pensiones). Como muestra la sección 3, algunos miembros de la UE han experimentado tal presión por parte del mercado, demostrando así que las restricciones globales a menudo refuerzan las prioridades de gobernanza económica de la UE.

## **2.2 La gobernanza social europea y el Pilar Europeo de Derechos Sociales (EPSR)**

A raíz de la reciente crisis económica y financiera, muchos criticaron la estrategia de la Unión Europea a la hora de abordar las cuestiones socioeconómicas. Muchos han visto un mayor deterioro de la dimensión social de la UE y un desequilibrio más evidente entre las prioridades económicas del proyecto de integración y sus objetivos sociales (Copeland y Daly, 2018).

---

<sup>5</sup> Sin embargo, es importante tener en cuenta la advertencia de los economistas del Banco Mundial de que las proyecciones de los Informes sobre el Envejecimiento son demasiado optimistas en lo que atañe a las proyecciones sobre el gasto en pensiones.

En un contexto como este, la Comisión Juncker estableció claramente el ambicioso programa para reequilibrar los aspectos sociales y económicos de la UE. En particular, la Comisión propuso el Pilar Europeo de Derechos Sociales (EPSR) el 26 de abril de 2017. El Pilar se presentó como un mecanismo para reequilibrar la UME e impulsar unos estándares sociales más fuertes. El EPSR fue adoptado en una solemne declaración por el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea en noviembre de 2017. Los principios deben aplicarse mediante varios instrumentos, en particular la coordinación de indicadores sociales y políticas, pero también directivas, que son legalmente vinculantes (Rasnaca, 2017).

El Pilar consta de 20 principios organizados en tres apartados: igualdad de oportunidades y acceso al mercado del trabajo; condiciones de trabajo justas; y protección social e inclusión. Dos de sus 20 principios son de interés para este estudio. El número 12 sobre protección social: "Independientemente del tipo y duración de su relación laboral, los trabajadores, y en condiciones comparables, los trabajadores autónomos, tienen derecho a una protección social adecuada". El número 15, sobre ingresos de las personas mayores y pensiones: "a. Los trabajadores y los trabajadores autónomos retirados tienen derecho a una pensión proporcional a sus cotizaciones y que les garantice unos ingresos adecuados. Hombres y mujeres tendrán las mismas oportunidades de adquirir derechos de jubilación. b. Todas las personas mayores tienen derecho a unos recursos que les garanticen una vida digna."

Como hemos destacado anteriormente, el Pilar propone cuatro tipos de instrumentos para avanzar en los distintos principios:

- El primer instrumento es la *normativa social*, que hace referencia a las normas jurídicas en la política social y del mercado del trabajo a nivel de la UE. La mayor parte de la normativa social del Pilar consiste en directivas, que les otorgan cierta discreción a los Estados miembros a la hora de aplicar las normas. Es el caso de tres directivas - dos de las cuales tratan de la directiva sobre conciliación de la vida familiar y la vida laboral y la declaración escrita - que abarcan cinco principios;
- *La coordinación flexible (SC)*, que implica directrices comunes de la UE, informes nacionales y vigilancia/evaluación por parte de la UE de las políticas de los Estados miembros. Una variante de la coordinación flexible es una Recomendación del Consejo;
- *El establecimiento de indicadores sociales (SB)* consiste en establecer comparaciones en la política social basadas en datos europeos comunes e indicadores de la UE, pero sin informes del Estado miembro, ni vigilancia de la UE, ni recomendaciones específicas por país. En el Pilar, el establecimiento de indicadores sociales está incorporado en el "marcador social" que se desarrolló en el Semestre Europeo para centrarse en los indicadores clave;
- *La cofinanciación de la UE*, el principal instrumento de financiación en las cuestiones sociales y del mercado del trabajo es el Fondo Social Europeo (FSE), que proporciona financiación para estimular el crecimiento y el empleo y reducir las desigualdades (de la Porte, 2019: 5).

En cuanto a las pensiones, ambos principios considerados se basan en la coordinación flexible y los indicadores sociales. La primera consiste en la coordinación de políticas facilitada por la UE, que comprende pautas comunes de la UE, informes nacionales y vigilancia/evaluación por parte de la UE de las políticas de los Estados miembros, incluidas las recomendaciones específicas por país (aunque no son vinculantes, pueden establecer la agenda). Una variante de la coordinación flexible es, por ejemplo, la Recomendación del Consejo sobre el acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los autónomos. Dicha recomendación pretende subrayar la voluntad política de los Estados miembros de apoyar un principio.

Una recomendación del Consejo podría incluir el análisis de la situación en los Estados miembros y señalar una solución política pertinente.

El Social benchmarking (SB) o establecimiento de indicadores sociales consiste en establecer comparaciones en la política social basadas en datos europeos comunes y en indicadores de la UE. En el Pilar, el Social benchmarking está incorporado en el "Cuadro de indicadores sociales". En la siguiente sección se describen los principales problemas de este instrumento.

La literatura sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales ha esbozado su potencial para un cierto reequilibrio de la gobernanza de la UE (en general y para las pensiones en particular). Los analistas han subrayado que el Pilar reitera el régimen actual de política social de la UE y aumenta la concienciación sobre la dimensión social de la UE. También proporciona ímpetu, a través de varias iniciativas nuevas, con el fin de apoyar a los Estados miembros para que respondan a los actuales desafíos en la política social y del mercado del trabajo (de la Porte, 2019). Según Sabato y Corti (2018), la primera función en potencia del Pilar consiste en renovar la agenda social de la UE reforzando las prioridades sociales, relanzando los debates e iniciativas existentes en el ámbito social y proponiendo otras nuevas. Es el caso de la participación de las partes interesadas y de los sindicatos en particular. Es más, el Pilar le brinda a la UE un marco de política social para orientar las políticas sociales de los Estados miembros en la dirección de las orientaciones y recomendaciones de la UE. En tercer lugar, el Pilar Europeo de Derechos Sociales puede influir en la dirección de las políticas macroeconómicas y fiscales de la UE, reequilibrando así las dimensiones sociales y económicas de la Unión. El Pilar ha representado un giro hacia un enfoque de derechos sociales en que el mayor énfasis en la protección social se enmarca en el objetivo primario de la promoción de los derechos sociales (ver la resolución de la CES, 2019).

En la línea de algunas contribuciones en la literatura, el Semestre Europeo ha asistido a una forma de socialización de la gobernanza económica de la UE. Esa socialización comenzó mucho antes del advenimiento del Pilar, pero se ha visto reforzada por el EPSR. En palabras de Hacker (2019), la Encuesta Anual de Crecimiento 2018 hacía referencia a 15 de los 20 principios del Pilar, centrándose en las políticas sociales, de educación, trabajo y empleo. De forma paralela, en la propuesta de la Comisión sobre las nuevas directrices de empleo (Comisión Europea 2017f;2017g), se hacía referencia a 11 de los 20 principios. En el Informe Conjunto sobre el Empleo (Comisión Europea 2018), se tomaron doce de los catorce indicadores del Cuadro de indicadores sociales, a petición de los Estados miembros. Este progreso parece menos evidente en el terreno de las pensiones. La misma Encuesta Anual de Crecimiento 2018 vio una interpretación muy limitada del Principio 15 del Pilar Europeo de Derechos Sociales desde una perspectiva principalmente del mercado del trabajo: una vida laboral más prolongada es vista como una medida social orientada a proporcionar unos ingresos de jubilación adecuados.

Al mismo tiempo, se han destacado algunas posibles deficiencias. Desde un punto de vista legal y procesal, según Rasnaca (2017), el "EPSR contiene más una promesa que un compromiso vinculante de aplicar los principios y derechos incluidos en el mismo", que se basa en gran medida en una normativa secundaria y no vinculante. Además de eso, uno de sus componentes clave, el Cuadro de indicadores sociales, está insuficientemente desarrollado (ver sección 2.4 más adelante). El Cuadro de indicadores sociales, que consta de 14 indicadores principales complementados por 21 indicadores secundarios asociados con 12 áreas temáticas clasificadas de acuerdo con los tres capítulos del EPSR, se considera en gran medida impreciso e inadecuado para evaluar el desempeño de los Estados miembros en el área de la política social (Galgóczi et al., 2017).

El caso de la propuesta de Recomendación del Consejo sobre el acceso a la protección social para los trabajadores asalariados y autónomos reviste especial importancia. Por una parte, representa una oportunidad para poner en práctica el enfoque de la protección social basado en los derechos y para que una perspectiva amplia "garantice unos sistemas de pensiones altamente inclusivos, basados en la solidaridad, justos, equitativos, eficientes, adecuados y sostenibles" (CES, 2018). Por otra, el texto definitivo de la Recomendación ha sido evaluado como débil por toda una serie de razones: la retirada del tema de la "transferibilidad", el debilitamiento de la prioridad de una cobertura formal mejorada (debido a la referencia al voluntariado en el caso del trabajo autónomo) (idem id.). Al tratarse de un caso de normativa blanda, el seguimiento efectivo de los casos nacionales y la cobertura real de los riesgos de la vejez es un punto crítico (ver la sección a continuación sobre los indicadores que se desarrollarán más a fondo).

Al igual que la gobernanza económica de la UE, la gobernanza social de la UE va acompañada de una contrapartida social global. Las Naciones Unidas han desarrollado tanto los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en su Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible - por ej., el ODS 1.3 sobre la aplicación a nivel nacional de sistemas y medidas de protección social apropiadas para todos, incluyendo los niveles más bajos, y lograr para 2030 una cobertura sustancial de los pobres y los más vulnerables, y el ODS 8, que incorpora la Agenda de Trabajo Decente - como las Normas Internacionales del Trabajo de larga duración a través de la Convención número 152 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Seguridad Social (Normas mínimas) y la Recomendación Número 202 sobre niveles mínimos de protección social. Sin embargo, pese a las ratificaciones y a cierta aplicabilidad legal, se trata de instrumentos débiles, especialmente respecto a los países donantes de la ONU, que en parte se concentran en la UE. Además, no abordan la adecuación ni el envejecimiento con dignidad, sino que únicamente hacen referencia a los niveles mínimos, que en Europa ya cubren al 97,7 por ciento de los pensionistas (OIT, 2017: 79). De manera parecida, la Carta Social del Consejo de Europa también es un instrumento relativamente olvidado, que raramente se utiliza en el ámbito de las pensiones (De Schutter, 2016).

La mayoría de los intentos de impugnar las disposiciones en los terrenos del derecho laboral y la protección social que se han llevado a cabo al amparo de los Programas de Ajuste Económico ante los tribunales internacionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, e incluso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, hasta ahora han sido ineficaces<sup>6</sup>.

### **2.3 Límites de los indicadores económicos y sociales del EEG sobre pensiones**

Las instituciones de la UE evalúan la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas respecto a la cuestión del envejecimiento demográfico calculando el denominado coste del envejecimiento a través de un juego de proyecciones macroeconómicas basadas en diferentes supuestos y escenarios (pero definiendo un "escenario de referencia" como indicador), por ej., el incremento del gasto en las pensiones y otros gastos relacionados con la edad en el período de simulación (2016-2070 en el último Informe sobre el Envejecimiento). Las proyecciones sobre el gasto en pensiones son efectuadas por los gobiernos nacionales mediante sus modelos nacionales, de acuerdo con las hipótesis compartidas por todos los Estados miembros, mientras que la Comisión Europea lleva a cabo las proyecciones de los gastos relacionados con la edad diferentes de las pensiones.

---

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, la Decisión 7.5.2013 en el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos no. 163 (Koufaki y Adedy c. Grecia) y Orden de 27 de noviembre de 2012, Caso T-541/10 (Adedy y otros c. Consejo).

La adecuación de las pensiones ahora y en años futuros se evalúa en el Informe de Adecuación calculando las tasas de reemplazo "teóricas" previstas (es decir, la relación entre la prestación de la pensión el primer año después de la jubilación y el salario final) para algunos individuos representativos, caracterizados por diferentes carreras laborales. Asimismo, el nivel de vida de las personas mayores hoy en día también se evalúa observando los indicadores AROP y AROPE. Cabe señalar que los cálculos incluidos en el Informe de Adecuación se basan en simples simulaciones de evoluciones de carrera para individuos representativos bajo algunas hipótesis compartidas (por ej., acerca del aumento del PIB), mientras que los indicadores AROP y AROPE para las personas mayores hoy en día se calculan empleando datos EU-SILC. En cambio, no se utilizan modelos dinámicos complejos de microsimulación – que definen a lo largo del tiempo la evolución de una población dada y la distribución de la renta de la misma, incluida la tendencia de los trabajadores caracterizados según varias profesiones – para comparar el comportamiento de los países, aunque los gobiernos nacionales están utilizando cada vez más este tipo de modelos que, bajo determinados supuestos, permiten calcular, por ejemplo, la evolución a lo largo del tiempo de la desigualdad y la pobreza entre las personas mayores.

Por último, cabe señalar que ninguno de los 12 indicadores principales del Cuadro de Indicadores Sociales se centra directamente en los pensionistas ni en las personas mayores.

Dado este contexto, hay que hacer hincapié en que el enfoque de la UE a la política de pensiones ha estado marcado por los límites de los indicadores utilizados, con graves consecuencias en la capacidad de comparar correctamente el comportamiento de los países y proponer medidas políticas adecuadas en el terreno de las pensiones. En esta subsección nos referiremos, por una parte, a los indicadores del Cuadro de Indicadores Sociales y, por otra, al enfoque estándar que han seguido los informes sobre Envejecimiento y Adecuación.

En primer lugar, los indicadores del Cuadro de Indicadores Sociales solo tienen en cuenta parcialmente las cuestiones relacionadas con la adecuación de las pensiones, y más en general, el envejecimiento con dignidad, y ello por muchas razones, como por ejemplo:

- no se hace referencia específica a las prestaciones de pensión y a la adecuación para proteger el nivel de vida, independientemente del éxito de la carrera laboral anterior (como en cambio mostrarían los indicadores acerca de las pensiones previstas de los individuos representativos con distintas carreras);
- no se tienen en cuenta dimensiones cruciales para el bienestar de las personas mayores aparte de las prestaciones de pensiones, a saber, el acceso adecuado a prestaciones en especie de alta calidad, como asistencia a largo plazo y vivienda. Además, el indicador de "necesidad insatisfecha de atención médica" por sí solo es inadecuado para captar los complejos aspectos relacionados con la prestación de atención médica;
- no se hace referencia a otras dimensiones cruciales para el bienestar de las personas mayores y claramente relacionadas con posibles medidas políticas, como por ejemplo medidas de envejecimiento activo y oportunidades para seguir trabajando a edades avanzadas (incluso por encima de los 64 años), esperanza de vida en buena salud y su relación con la carrera laboral anterior (donde la diferenciación social de salud choca claramente con los sistemas de pensiones en que las oportunidades están repartidas de forma equitativa);
- no se hace referencia a la desigualdad de ingresos entre las personas mayores, aparte del uso del AROP, que refleja únicamente la desigualdad en el extremo inferior de la distribución;
- la mera referencia a AROP y AROPE no permite distinguir los motores de la pobreza y la exclusión social, es decir, si están relacionados con altas



necesidades (por ej., debido a la composición del hogar o al estado de discapacidad) o menos recursos (por ejemplo, los indicadores de dinámicas de pobreza arrojarían más luz sobre estos temas). En el caso de escasez de recursos, deberían desentrañarse los motivos, aclarando si AROPE es debido a brechas en el acceso formal a las prestaciones sociales o a una eficiencia limitada (por ej., debido al fracaso de actividades profesionales anteriores, estados previos de inactividad, prestaciones de pensiones inadecuadas);

- el impacto de la política social en la reducción de la pobreza debería evaluarse a través de modelos más detallados que una simple comparación antes y después, para tener en cuenta también los posibles efectos redistributivos relacionados con los impuestos y las cotizaciones. De igual manera, y aunque ello quede fuera del alcance del Cuadro de Indicadores Sociales, debe prestarse gran atención al análisis y comparación del impacto redistributivo de las pensiones, teniendo en cuenta que dicho impacto no puede evaluarse comparando las posiciones relativas de las personas mayores con y sin pensiones, sino analizando a lo largo de todo el ciclo de vida la relación entre las cotizaciones para pensiones y las prestaciones recibidas;

En términos más generales, la desigualdad, la exclusión social y la distribución del bienestar económico dentro de una población y entre las personas mayores son fenómenos sumamente complejos que deben evaluarse cuidadosamente desde diferentes perspectivas para obtener una imagen más clara. Por lo tanto, centrarse solo en unos pocos indicadores podría proporcionar una imagen distorsionada del objeto de interés, con el riesgo adicional de sesgar la comparación entre países y la capacidad de los formuladores de políticas para identificar las medidas más adecuadas.

En lo que atañe al enfoque seguido por el informe de adecuación, es necesario un análisis de sensibilidad sobre muchos aspectos. Por ejemplo, vale la pena estudiar más a fondo el éxito de la carrera laboral, aunque haya que comparar un número mayor de carreras fragmentadas y complejas para captar mejor los posibles riesgos para los pensionistas presentes y futuros (las carreras individuales a menudo no son lineales, por ej., de un acuerdo no estándar a un contrato indefinido, pero las personas a menudo experimentan numerosas transiciones entre las distintas etapas). Confiar en el indicador de la tasa teórica de reemplazo podría ser miope, ya que dicha tasa solo compara la pensión con el último salario sin indicar si esa pensión (o el salario que sustituye) es suficiente para lograr un nivel de vida adecuado en la vejez. Está claro que la tasa teórica de reemplazo es un buen indicador en los sistemas relacionados con los ingresos, en que la relación entre los salarios y las pensiones está clara, pero su capacidad para captar la adecuación de la pensión disminuye cuando esta relación no se establece mediante el método de cálculo del sistema de pensiones (por ej., en los regímenes nacionales de cotización definida). Las tasas teóricas de reemplazo deberían asociarse por lo menos con indicadores que midan, para los pensionistas presentes y futuros, la relación entre la pensión y un umbral monetario considerado como indicador de una condición económica adecuada. Por ejemplo, podría ser una tontería argumentar que un sistema garantice una tasa de reemplazo del 60% a un trabajador atípico si no se tiene en cuenta la dimensión del denominador (la adecuación del salario). Del mismo modo, aunque se trate de un procedimiento sumamente complejo, deben utilizarse modelos de microsimulación dinámica para evaluar la evolución de las tendencias del mercado del trabajo y la influencia de dichas tendencias y de las reformas de las políticas en la distribución total de las prestaciones de pensiones.

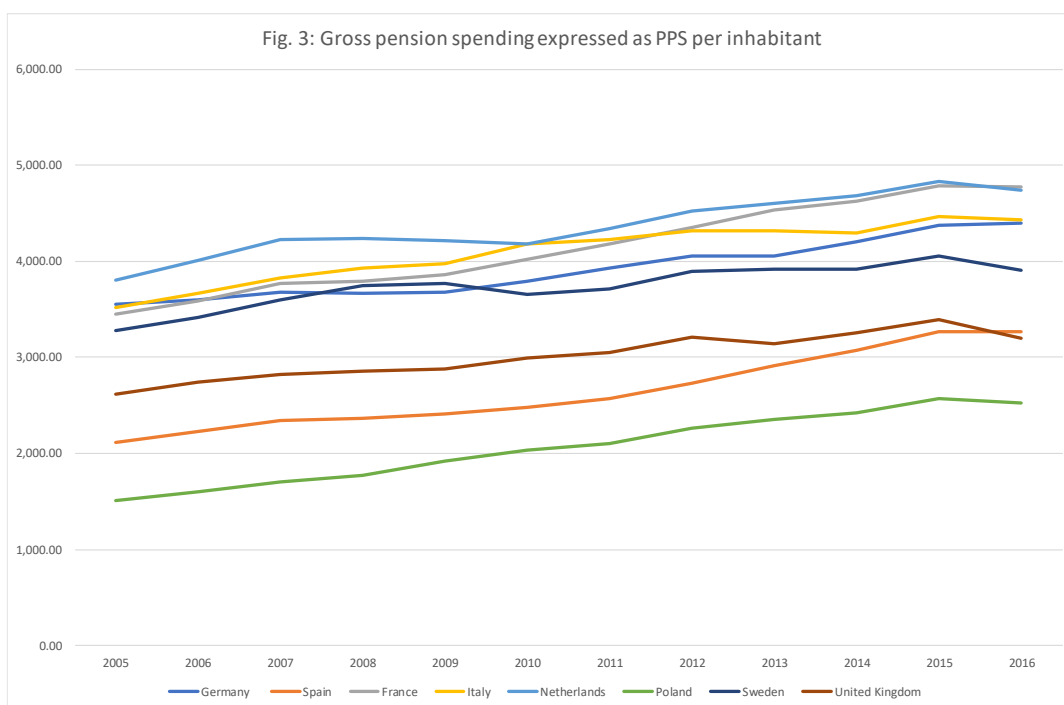
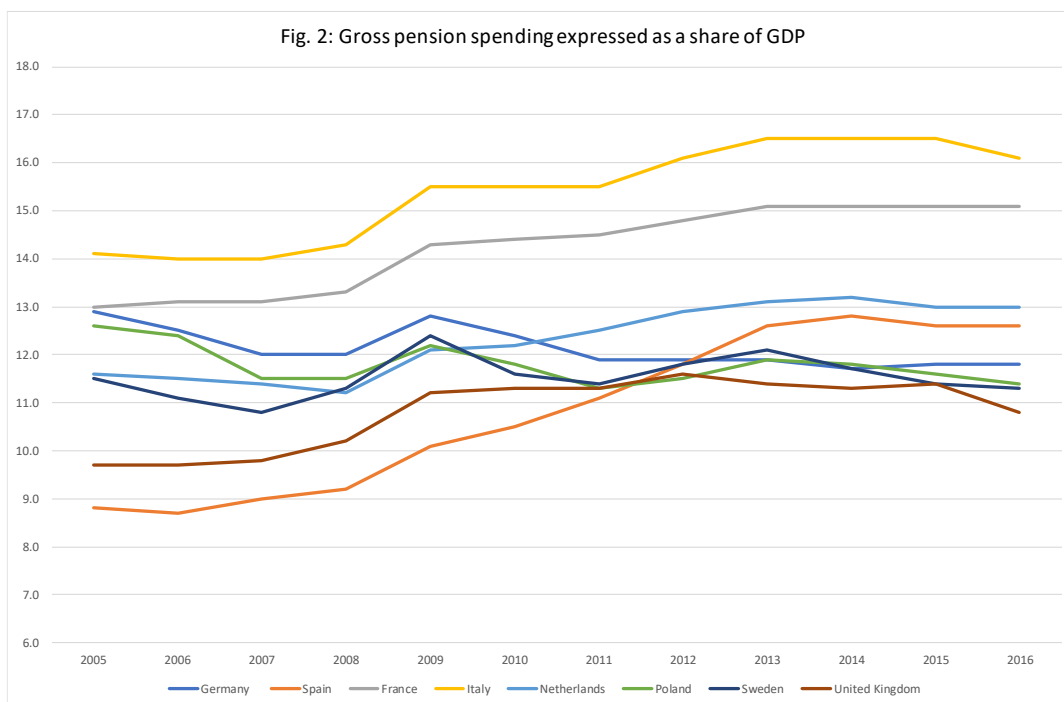
Además, como ya se ha mencionado al hablar de los límites del Cuadro de Indicadores Sociales, la adecuación de los estándares de vida en la vejez debe evaluarse observando indicadores multidimensionales que tengan en cuenta conjuntamente aspectos monetarios (por ej., prestaciones de pensiones, ingresos

mínimos), acceso a prestaciones sociales en especie (por ej., asistencia sanitaria de buena calidad y a largo plazo asequible o gratuita) y, más en general, aspectos que afecten a la calidad de vida. En lo que se refiere al último punto, hay que hacer hincapié en la calidad de los empleos desarrollados al prolongarse la vida laboral. Por lo tanto, unas políticas de envejecimiento activo apropiadas podrían mejorar la calidad de vida con consecuencias positivas en la salud de las personas mayores incluso cuando dejan de trabajar.

En lo que respecta al tema de la sostenibilidad financiera, en el que se centra el Informe sobre el Envejecimiento, hay que destacar algunos límites claros. En primer lugar, el proceso se analiza a través de proyecciones y no previsiones (se proponen diferentes escenarios a largo plazo sin una clara distribución de probabilidad acerca de la incidencia de los diversos escenarios). Sin embargo, el escenario de referencia (uno de los mil escenarios posibles), asume una especie de *status quo* de tiranía y se convierte en el debate público en una fuente de sugerencias y reformas de políticas, sin discutir la fiabilidad y los límites metodológicos detrás del escenario y el ejercicio de simulación. Por ejemplo, las simulaciones se llevan a cabo a través de módulos independientes, sin tener en cuenta las posibles reacciones entre el denominador (el PIB) y el numerador (el gasto en pensiones). Como consecuencia de ello, por ejemplo, no se considera la posible retroacción de un recorte en el gasto en pensiones en el aumento del PIB. Del mismo modo, como estos modelos están impulsados por el lado de la oferta, no se tienen en cuenta los posibles efectos negativos del aumento de la edad de jubilación en la demanda de mano de obra para los trabajadores jóvenes, y al no tener en cuenta cuestiones distributivas, también se toma en consideración la posibilidad de posponer la jubilación. Además, existen algunas cajas negras sobre algunos supuestos cruciales (por ej., tasas de inmigración, aumento de la productividad), y básicamente impulsan los resultados.

Por último, cabe poner en tela de juicio el énfasis en proporcionar indicadores sobre la sostenibilidad de las pensiones teniendo únicamente en cuenta la relación gasto/PIB, como mínimo por tres razones. En primer lugar, para evaluar el impacto de los sistemas de pensiones en los presupuestos públicos (y captar las peculiaridades específicas de los países en materia de impuestos), el gasto debe evaluarse neto de impuestos y no bruto. En segundo lugar, también debe calcularse la carga para la hacienda pública del aumento de los costes de las desgravaciones fiscales a favor de los planes de pensiones privados. Tercero, desde luego la relación gasto/PIB es crucial para calcular la parte de los recursos totales consignados por las personas mayores, y es un indicador principal para los presupuestos públicos. Sin embargo, esta relación no proporciona información sobre el bienestar de las personas mayores y su tendencia a lo largo del tiempo, diferenciando el número de personas mayores (es decir, la composición de la población expuesta al riesgo en la vejez) en todos los países y a lo largo del tiempo. Por ejemplo, si observamos el gasto en pensiones per cápita en lugar de la relación gasto/PIB, tanto las tendencias como las clasificaciones de los países cambian claramente (ver figuras 2 y 3, en las que comparamos las tendencias de estos dos indicadores en los principales países seleccionados de la UE en 2005-2016 según cifras de Eurostat).

En este sentido, hay que tener en cuenta que el sistema de pensiones, y el estado del bienestar en general, es un seguro social cuyo peso (y funciones) dependen del número (y las características) de las personas expuestas a un riesgo determinado. Evaluar los regímenes de bienestar social sin tener en cuenta estas peculiaridades podría empañar las posibilidades de alcanzar el objetivo de "envejecer con dignidad". Por lo tanto, el énfasis en un fenómeno determinado y las sugerencias de políticas están claramente impulsados por el tipo específico de indicadores elegido por los responsables de las políticas.



### 3 Las pensiones en los Estados miembros de la UE

Después de haber analizado la gobernanza de las pensiones de la UE y sus principales desafíos, esta sección empieza con un breve análisis de las reformas de las pensiones nacionales en toda la UE en los últimos años. Un análisis comparado tan breve pone de manifiesto las principales tendencias en cuanto al producto de la política (el contenido de las reformas) y sus consecuencias (sus efectos en los derechos de pensión). En cuanto al contenido de la reforma, vemos muestras del predominio del objetivo de la sostenibilidad financiera en los Estados miembros. La asimetría entre las prioridades económicas y sociales observada a nivel de la UE ha ido acompañada de una atención centrada principalmente en la sostenibilidad

financiera (reduciendo el gasto de las pensiones y/o aumentando los ingresos) a nivel nacional. En cuanto a las consecuencias de la reforma, las perspectivas a largo plazo para la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones no son tan pesimistas. Sin embargo, datos comparativos muestran el potencial aumento de problemas para adecuar en el futuro las pensiones (en parte como consecuencia de las reformas que se han llevado a cabo hasta ahora). Señalamos algunos de los desafíos que podrían tener graves consecuencias en el bienestar económico de las personas mayores si los sistemas de pensiones no los afrontan adecuadamente en el futuro próximo. Por último, proporcionamos un breve resumen de los principales desencadenantes identificados por la literatura comparada más reciente y evidenciamos los resultados económicos y sociales reales de las reformas.

### **3.1 Tendencias recientes de las reformas en toda la UE: una visión de conjunto**

El proceso de reforma de las pensiones en la última década en Europa ha sido intenso. Entre 2009 y 2010 muchos países experimentaron medidas anticíclicas para mejorar la adecuación de las prestaciones de las pensiones, pero después las medidas de austeridad cobraron protagonismo. Al observar las medidas dirigidas a los regímenes del primer pilar entre 2011 y 2014, **la agenda común a varios países europeos consistía en contener el gasto de las pensiones** (a través de una relación más estricta entre las cotizaciones y las prestaciones y una indexación de las pensiones más exigua) y en prolongar la vida laboral (aumentando la edad de jubilación y endureciendo los requisitos para poder optar a la jubilación anticipada). Estos paquetes resultaron ser innovadores en muchos aspectos. En primer lugar, muchas de las reformas tuvieron efecto inmediato o un período de introducción muy breve. En segundo lugar, parte de la contención de costes se llevó a cabo a través de mecanismos automáticos que en el futuro revisarán la "pensión garantizada" de acuerdo con los factores socioeconómicos y demográficos. Esto es lo que pasa con el aumento automático de la edad de jubilación de acuerdo con el aumento previsto de la esperanza de vida. En tercer lugar, prolongar la vida laboral se ha convertido en una necesidad para los formuladores de políticas. En muchos países la edad legal de jubilación ha aumentado, a la vez que se ha restringido en gran medida el acceso a la jubilación anticipada (Natali, 2017).

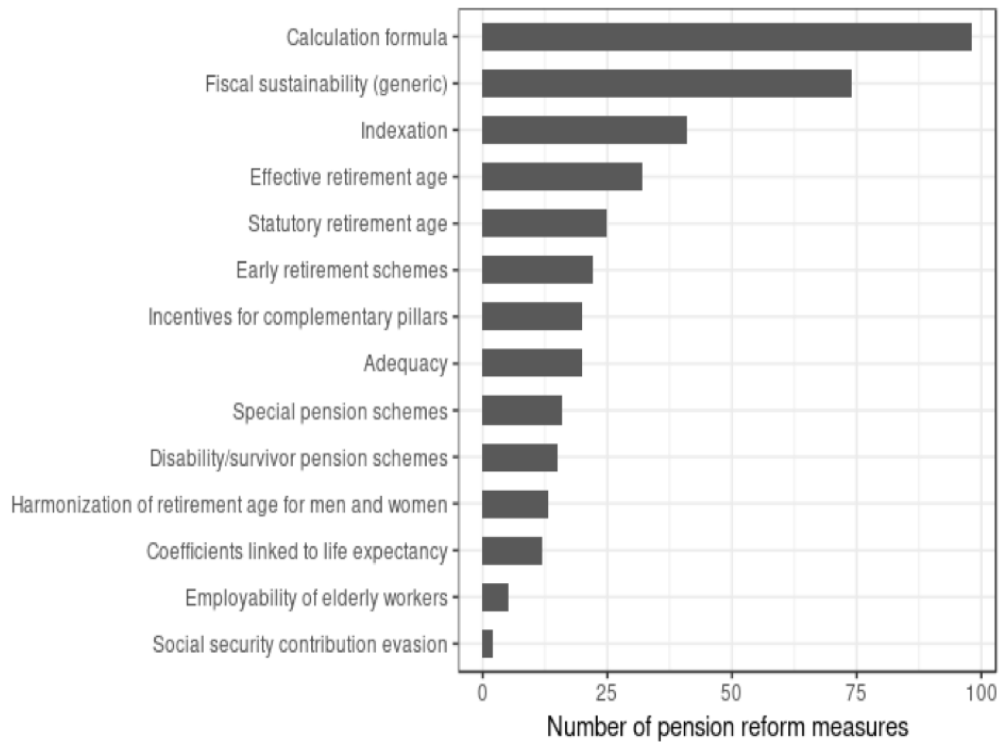
A continuación, integramos la base de datos de la Comisión recodificando las reformas de las pensiones en línea con su área de intervención, según la clasificación propuesta por Guidi y Guardiancich (2018), lo que nos llevó a identificar las 14 categorías que mostramos en la Figura 4 más abajo<sup>7</sup>. De manera similar al contenido de las Recomendaciones específicas por país, la mayoría de los elementos de las reformas también tratan de cuestiones de sostenibilidad fiscal (desde hacer que la fórmula de cálculo sea menos generosa hasta aumentar la edad de jubilación, etc.), en lugar de la adecuación o los incentivos al ahorro privado.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Nos basamos en las conclusiones de Guardiancich y Guidi (2019), quienes se apoyan en la base de datos de reforma de las pensiones de Carone et al. (2016). La base de datos rastrea las principales reformas de las pensiones públicas y privadas que tuvieron lugar entre los años 1990 y 2015 en los actuales 28 Estados miembros de la UE, desglosadas en cinco grandes categorías (elegibilidad, indexación, fórmula de pensiones, recursos y regímenes). Los dos autores estudian el período 2006-15.

<sup>8</sup> *Tampoco en este caso el concepto de adecuación coincide con el de la CES. Aquí se considera que las reformas mejoran la adecuación si amplían de cualquier forma los beneficios adquiridos por los pensionistas (en importe, tiempo, cobertura, etc.).*

Figura 4: Número de reformas de pensiones por tipo (2006-2015).



Nota: "Sostenibilidad fiscal (genérica)" incluye los recursos adicionales destinados, por ej., cotizaciones más elevadas y/o impuestos.

Al margen de una tendencia de reforma tan común, los países europeos también han mantenido algunas peculiaridades. Algunos países han asistido a la aplicación de recortes particularmente fuertes en el primer pilar, con un efecto evidente en los derechos de pensión. Se trata de los países más afectados por la crisis y con tensiones presupuestarias más explícitas: los países del sur de Europa, Irlanda, los países bálticos y algunos países de Europa del Este. Otros países han experimentado un conjunto de reformas más variado, con reducciones a largo plazo, pero también algunas mejoras en las prestaciones, como en el caso de los países menos afectados por las tensiones económicas, financieras y fiscales como Austria, Alemania y los Países Bajos. Otros (por ej. Finlandia) experimentaron una combinación de reducciones y mejoras de las prestaciones de las pensiones mínimas. En algunos países de Europa del Este (como por ej. Bulgaria y Croacia), el clima político nacional resultó estar en contra de la idea de recortar las pensiones como parte de la consolidación fiscal.

En general, muchas de las reformas del período 2011-14 confirman en gran medida la tendencia a limitar costes a más largo plazo. Se espera mejorar así la sostenibilidad financiera futura de los sistemas públicos de pensiones en toda la UE. Como consecuencia de las medidas de austeridad aprobadas en las últimas décadas, las perspectivas de viabilidad financiera del sistema de pensiones no son demasiado preocupantes. Por primera vez, la proyección general para la UE es una reducción del gasto medio en pensiones entre 2013 y 2060. El pico se alcanza en algún momento alrededor de 2037, cuando los gastos empiezan a disminuir de forma gradual (Natali, 2017). En muchos sentidos, la "bomba de relojería de las pensiones" de la que se hablaba en los años 80 ha sido desactivada. En cambio, la futura sostenibilidad social de las pensiones parece correr peligro. Se prevé que las futuras prestaciones de las pensiones del primer pilar disminuyan en muchos países (ver la sección a

continuación), mientras que también podrían aumentar las desigualdades en la vejez (ver Spasova et al, 2018).

**En los últimos tiempos, entre 2015 y 2017, el ritmo de las reformas en Europa se ha ralentizado, mientras que las medidas para abordar los problemas de adecuación se han hecho más evidentes** (OCDE, 2017). Algunos países han confirmado las prioridades establecidas en las fases más tempranas del proceso de reforma (como Dinamarca, que ha planeado aumentar aún más la edad legal de jubilación hasta los 68 años en 2030). Otros países han mostrado una **estrategia más mixta y han revertido en parte el camino de la austeridad que habían seguido antes**. En Alemania, la Ley de Jubilación Flexible (*Flexirentengesetz*) de diciembre de 2016 amplió la gama de opciones para jubilarse antes y después de la edad normal de jubilación. Esta legislación puede permitir que los trabajadores de más edad permanezcan empleados durante más tiempo, pero la OCDE (2017) sugiere que podría representar el equivalente de los planes de jubilación anticipada, con la consiguiente reducción de la oferta laboral. Desde enero de 2017, los pensionistas que vayan a percibir pensiones completas siguen estando obligados a cotizar al régimen obligatorio de pensiones hasta que alcancen la edad legal de jubilación. Como resultado de ello, por regla general sus derechos de pensión aumentarán. En 2016 Italia creó una "pensión de progreso social" (APE social), un régimen de jubilación anticipada independiente para algunos grupos vulnerables (por ej., desempleados de larga duración y algunas categorías de empleados que desempeñan oficios "pesados"). A este primer paso, que consistía en el aumento general del gasto en pensiones, le siguió luego una reforma más amplia del gobierno populista Amarillo/Verde en 2018, que introdujo con carácter experimental pensiones anticipadas al permitir que todos los trabajadores se jubilaran si habían acumulado 41 años de cotizaciones, o bien si sumaban 100 años entre su edad y los años de cotización (la llamada "cuota 100") a una edad no inferior a los 62 años. Se espera que esta medida aumente el gasto público en unos 22.000 millones de euros en los próximos tres años. En segundo lugar, el gobierno estableció una "pensión de ciudadanía" para completar las prestaciones de los pensionistas más pobres (pero debido a las estrictas condiciones para comprobar los recursos, se prevé que solamente unos pocos miles de pensionistas pobres reciban este tipo de prestación).

Paralelamente, los **Estados miembros no han observado un aumento general del papel de los fondos de pensiones suplementarios** (en términos de porcentajes de cotización y cobertura). En lo que atañe a los países de Europa del sur y continental, no han aprobado medidas de reforma importantes sobre regímenes prefinanciados. Sin embargo, algunos de estos países han legislado recortes de las desgravaciones fiscales para las aportaciones a los planes de pensiones voluntarios (por ej. Austria, Bélgica, Grecia y España). Al mismo tiempo, la cobertura de los planes de pensiones voluntarios ha aumentado ligeramente (por ej. en Italia y España), pero a un ritmo mucho más lento que en el pasado. En Europa central y del Este, algunos países primero decidieron suspender las cotizaciones, a lo que siguió una actuación más radical. Hungría revocó los fondos de pensiones obligatorios en 2010. En Polonia, los miembros de los fondos de pensiones tuvieron que elegir entre pagar las cotizaciones a los regímenes prefinanciados o pagar la totalidad de la aportación al sistema público PAYG. Actualmente, los ahorros permanecen en los fondos de pensiones, pero se van a transferir gradualmente a un sistema de pago por servicio. La afiliación a los regímenes financiados podría continuar de forma voluntaria.

### **3.2 Tendencias pasadas y previstas: una evaluación general**

Además de la dirección de estas reformas y el impacto general de estas en la sostenibilidad y la adecuación, cabe señalar que el efecto de las mismas podría ser muy heterogéneo según las distintas tipologías de trabajadores.

Por ejemplo, si por una parte aumentar la edad de jubilación y endurecer los requisitos para la jubilación anticipada podría reducir el bienestar de las personas obligadas a seguir trabajando, pero también podría aumentar su tasa de reemplazo, debido a la vida laboral más prolongada (especialmente cuando hay una relación estrecha entre las cotizaciones y las prestaciones), por otra parte las mismas medidas podrían afectar gravemente al bienestar físico y psicológico de las personas mayores a quienes les resulta más difícil seguir trabajando por muchas razones, a menudo interrelacionadas (por ej., trabajos pesados, escasa demanda de mano de obra que expone especialmente a las personas poco cualificadas a altos riesgos de desempleo en la vejez, problemas de salud que pueden verse agravados al tener que seguir trabajando, la necesidad de conciliar el trabajo y la vida familiar). Por lo tanto, deben tenerse muy en cuenta los posibles efectos heterogéneos de las medidas de reforma al evaluar las consecuencias sociales de una reforma.

Del mismo modo, vincular automáticamente el aumento medio de la esperanza de vida a la edad de jubilación está claramente en desacuerdo con la evidencia de que tal vez no haya nada más desigual que la esperanza de vida individual (y las condiciones de salud) en la vejez, tal y como confirman todos los estudios económicos y epidemiológicos, que muestran la existencia de un claro gradiente entre la salud individual y las características socioeconómicas (Marmot, 2015).

Además, al analizar los posibles efectos de las reformas en la sostenibilidad, no se pueden pasar por alto los posibles efectos de las reformas de saneamiento en el PIB y el crecimiento del empleo. De hecho, aunque la literatura económica ha señalado la llamada "falacia de la escasez de trabajo", que enfatiza que los empleados de más edad no desplazan el empleo juvenil (por ej., Brugiavini y Peracchi 2010), un fuerte aumento no gradual de la edad de jubilación, especialmente durante una fase de recesión, podría restringir las oportunidades de empleo de los jóvenes y también aumentar los costes de la mano de obra y reducir la productividad de los trabajadores.

Además, los pros y contras de los sistemas en que la relación entre las cotizaciones y las prestaciones se hace más estrecha deben analizarse atentamente junto con las características del mercado del trabajo. Si bien, por un lado, una relación más estrecha incentiva la oferta laboral y el pago de cotizaciones, la equidad de ese tipo de sistema debe evaluarse teniendo en cuenta si los resultados del mercado del trabajo son aceptables. Por ejemplo, si los sistemas de pensiones se convierten en un mero espejo de los resultados individuales en el mercado del trabajo (como sucede en los regímenes nacionales de cotización definida), las diferencias individuales en las prestaciones de las pensiones debidas a circunstancias exógenas a decisiones individuales – por ej., la suerte de gozar de un contrato con condiciones mejores o de no quedarse nunca sin trabajo – deben compensarse con otros tipos de transferencias (por ej., aportaciones teóricas, créditos de pensiones, prestaciones mínimas garantizadas).

También debe valorarse la intensificación del papel de los sistemas privados, tanto en términos de eficiencia como de equidad. Por otra parte, como ya hemos dicho, el coste presupuestario de los incentivos fiscales para los sistemas privados debe calcularse y compararse atentamente con el gasto para el sistema público, y también hay que analizar la supuestamente mayor eficiencia de los sistemas privados en términos de rendimientos más altos y seguros, especialmente si se tienen en cuenta los costes administrativos. Por otro lado, los sistemas privados (y las desgravaciones fiscales asociadas a los mismos) suelen ser regresivos, ya que el tipo de desgravaciones y la probabilidad de participar (favoreciendo a los trabajadores más fuertes y

desfavoreciendo sobre todo a los que no tienen acuerdos estándar) tienden a favorecer a los trabajadores más aventajados.

Por último, las posibles consecuencias sociales de las reformas de las pensiones deben evaluarse conjuntamente considerando la tendencia del mercado del trabajo. De hecho, como ya hemos mencionado, unos mercados del trabajo más flexibles e individualizados, en que la incertidumbre sobre la vida laboral aumenta para muchas personas, podrían disminuir la aceptabilidad de los regímenes en que las prestaciones dependan únicamente del éxito de todas las actividades laborales.

Las tendencias previstas en el progreso tecnológico (digitalización y robotización), junto con un poder de negociación más débil por parte de los trabajadores y una competencia más fuerte procedente de los mercados globalizados, podrían incrementar aún más los riesgos de que las pensiones resulten inadecuadas en el futuro. Estas tendencias desafían tanto la financiación del sistema como las prestaciones que el mismo va a tener que ofrecer. En cuanto al primer aspecto, las innovaciones tecnológicas pueden llevar a una reducción de la mano de obra, una disminución de la parte del producto total procedente de los trabajadores (es decir, el factor trabajo) y, por tanto, a la progresiva disminución de los impuestos sobre las nóminas. En cuanto al segundo aspecto, el riesgo de carreras profesionales más fragmentadas – lo que impediría a muchos trabajadores aportar las cotizaciones adecuadas durante su vida laboral – y de un marcado aumento de la desigualdad en los ingresos puede hacer más evidente la necesidad de una red de seguridad (menos relacionada con la situación ocupacional) para las personas mayores.

La caída del factor trabajo puede provocar cambios en el método de financiación de las pensiones del primer pilar. El papel de los impuestos en todas las bases imponibles posibles (por ej., trabajo, rentas, patrimonio, consumo) puede aumentar, mientras que las cotizaciones sociales pueden disminuir. Sin embargo, hay que tener en cuenta que hasta que los recursos totales (PIB) disponibles en un país no se reduzcan, sino que solamente aumente la desigualdad funcional entre los salarios y el aumento de los beneficios, no es necesario abandonar el método de financiación basado en el reparto, pero las fuentes de financiación del reparto deben cambiarse.

También se podrían prever cambios en la estructura de las prestaciones, si la desigualdad entre los trabajadores aumentara aún más. Los recursos probados y/o las prestaciones de tarifa plana podrían desarrollarse más, mientras que el papel de las prestaciones relacionadas con las rentas (especialmente si las rentas no están relacionadas únicamente con los períodos de trabajo más exitosos) y las cotizaciones pueden disminuir. La innovación tecnológica también puede implicar cambios en el trabajo y mayores desigualdades. La difusión de contratos atípicos y de baja remuneración puede producir el mismo efecto del que ya se ha hablado en el caso de la destrucción de empleo: la reducción de la participación salarial y la consiguiente limitación de la cobertura de los regímenes relacionados con las rentas y basados en el trabajo (pensiones del primer y segundo pilar). Por tanto, un aumento de las desigualdades podría debilitar la adecuación de los regímenes contributivos y deberían aplicarse más medidas redistributivas para ofrecerles garantías a las categorías más desfavorecidas, como por ej. los perdedores de los desafíos de la globalización y la innovación.

Por último, en lo que respecta al peso del envejecimiento en las finanzas públicas – es decir, el incremento del gasto relacionado con la edad si no se introducen las reformas adecuadas –, es preciso aclarar que, como es natural, una sociedad con un mayor número de personas mayores es también, de forma casi inevitable, una sociedad en la que una parte más grande del total de los recursos se destina a las personas mayores. La reforma de las pensiones y del mercado del trabajo puede reducir el cambio en la parte de los recursos destinados a las personas mayores, pero es probable que disminuya su bienestar debido, por ejemplo, a una vida laboral mucho más prolongada



y/o a unas prestaciones de jubilación inferiores. Sin embargo, cabe señalar la implicación del envejecimiento, de manera parecida a lo que ya se ha dicho antes acerca del progreso tecnológico, ya que si el envejecimiento no reduce los recursos totales disponibles en una sociedad, el tema principal del envejecimiento se convierte en una cuestión de reparto – es decir, cómo repartir los recursos entre los individuos activos y los inactivos. No obstante, se plantearían problemas mucho más graves si el envejecimiento fuese acompañado de una caída de los recursos totales, ya que las presiones distributivas del mayor número de individuos inactivos deberían afrontarse con una menor cantidad de recursos totales, lo que endurecería un posible conflicto entre personas en distintas fases de la vida. Sin embargo, tranquiliza saber que no existe evidencia alguna en la literatura económica acerca de una conexión innegable entre el envejecimiento de la población y un crecimiento económico más lento, puesto que existen varios posibles vínculos compensatorios entre envejecimiento y crecimiento.

### 3.3 ¿Cuál es el desencadenante de estas reformas?

¿Qué es lo que ha dado forma a la última década de reformas de las pensiones en toda la UE? Nuestros referentes principales son dos factores "externos": i) las presiones de los mercados financieros y los programas de ajuste económico a nivel mundial; ii) los brazos preventivos y correctivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos. También ofrecemos una breve disquisición del actual, aunque todavía limitado, impacto del Pilar Europeo de Derechos Sociales, así como sobre el papel cambiante que desempeñan los sindicatos e nivel nacional en la toma de decisiones.<sup>9</sup>

La primera conclusión es que las presiones del mercado ejercidas por la finanza internacional a través de los rendimientos de los bonos son el factor más fuerte que impulsa las reformas (a nivel mundial, fuera del alcance de la influencia europea). Aquí, una miríada de actores, tales como organizaciones internacionales, agencias de calificación e inversores globales, señalan que es necesaria una reforma antes de que sea inevitable un rescate, influyendo así en los responsables políticos nacionales incluso antes de que estos le pidan ayuda financiera a la *troika*.

En este sentido es emblemática la carta de Trichet y Draghi (los presidentes saliente y entrante del BCE) al primer ministro italiano Silvio Berlusconi en agosto de 2011. La misiva recomendaba aumentar e igualar la edad legal de jubilación de las mujeres en los sectores público y privado y limitar las pensiones de antigüedad. La falta de acción hizo que los rendimientos de los bonos del Estado aumentaran peligrosamente y precipitó una tremenda crisis de gobierno. Los costes del servicio de la deuda, que habrían acabado resultando insoportables, abrieron las puertas a las profundas reformas del gobierno tecnocrático de Mario Monti.

Acontecimientos más recientes apuntan a que las presiones del mercado siguen siendo importantes. El gobierno italiano de la derecha populista que se formó a raíz de las elecciones generales de 2018 se propuso reinstaurar las pensiones de antigüedad y emprender otros generosos programas de gasto. Estos planes suscitaron una reacción tormentosa. Los rendimientos de los bonos italianos se dispararon, numerosos actores (el FMI, inversores internacionales, agencias de calificación) desaprobaron la medida, y la Comisión amenazó con aplicar un Procedimiento de Déficit Excesivo, basado por primera vez en el criterio de la deuda (en lugar del déficit). Estas reacciones llevaron al gobierno a reducir el alcance de la medida de jubilación anticipada y a disminuir significativamente el déficit presupuestario general programado.

---

<sup>9</sup> Nuestro análisis se basa principalmente en Guardiancich y Guidi (2019), que evaluaron los principales factores desencadenantes de las reformas de las pensiones en la UE de los 28 entre 2006 y 2015.

Sin embargo, las recomendaciones políticas no deben descartarse por completo. La condicionalidad dura y formal parece proporcionarles unas pautas claras de reforma a los países bajo estrés financiero y que cargan con enormes problemas. Una mirada a las grandes reformas revela que la mayoría de los Estados miembros de la zona del euro que reciben asistencia financiera (Chipre, Grecia y Portugal) introdujeron un mecanismo automático de estabilidad - por ejemplo, que vincula la edad legal de jubilación o las prestaciones de pensión a la esperanza de vida - durante el período de observación.

Al observar formas menos extremas de presión política y del mercado, vemos que tanto el empeoramiento de los fundamentos de la macropolítica (déficits presupuestarios) como los indicadores de micropolítica (gasto en pensiones) son el pistoletazo de salida de reformas, siempre que vayan acompañadas de procedimientos formales de condicionalidad. La fuerza de ambas interacciones da credibilidad al mayor cumplimiento por parte de los países del brazo correctivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que del brazo preventivo (ver De Nederlandsche Bank 2016), así como a una tasa media general de puesta en práctica de las REP de baja a mediana (ver Darvas y Leandro 2015), especialmente en un terreno tan espinoso como el de las pensiones (Al-Kadi y Clauwaert, 2019).

Empezando por el brazo correctivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, observamos que incluso antes de que los rendimientos de los bonos empezaran a fluctuar ampliamente, los déficits presupuestarios anuales que superaban el 6% del PIB y los Procedimientos de Déficit Excesivo asociados condujeron a la revisión planificada del sistema de pensiones esloveno. La reforma radical fue revocada a mediados de 2011 en un referéndum que precipitó la caída del gobierno de centroizquierda de Borut Pahor. Su sucesor de centroderecha, Janez Jansa, aprobó una copia de la reforma, al no poder soportar la presión derivada de la rápida acumulación de deuda pública, que se había duplicado en tres años y el diferencial entre los bonos eslovenos y los alemanes había pasado de cero a más de 500 puntos básicos.

En cuanto a la condicionalidad más suave correspondiente al brazo preventivo del PEC, no hay pruebas de que los indicadores relacionados con las pensiones en que se basan las Recomendaciones Específicas por País (Guidi y Guardiancich, 2018) ejerzan una presión autónoma. Mientras el déficit esté bajo control, no hay especulación con la deuda de un país y la Comisión Europea no actúa, y la presencia de desequilibrios estructurales en las pensiones nacionales no da lugar a esfuerzos de reforma sustanciales.

Por último, el Semestre Europeo parece haber reducido el espacio de maniobra de los políticos nacionales, reduciendo sustancialmente los ciclos presupuestarios políticos en las pensiones. Ejemplos destacados son Croacia y Hungría, que introdujeron importantes aumentos de prestaciones en los años electorales antes de 2011, pero no después de la instauración del Semestre.

En cuanto al impacto del Pilar Europeo de Derechos Sociales en las reformas nacionales, es demasiado pronto para proporcionar una evaluación sistemática. Sin embargo, algunos estudios comparados previos (ver Hacker, 2019) han destacado un efecto limitado en los documentos oficiales nacionales, al menos con un enfoque en la dimensión social más amplia. Si consideramos los Programas Nacionales de Reforma de 2018, por ejemplo, el Pilar Europeo de Derechos Sociales solo se citaba como punto de referencia en 11 de los 27 PNR. Pese a no mencionar el ESPR, los 16 Estados miembros restantes hicieron declaraciones acerca de sus políticas del mercado del trabajo y empleo, política social y educativa en línea con la Estrategia Europa 2020, y en algunos casos como reacción a las REP del año anterior (idem, 28).

En lo que atañe al papel de los sindicatos, en los últimos años hemos asistido a un cambio en su capacidad de dar forma a las reformas de las pensiones (ver Natali,

2017). Mientras que el final del siglo XX estuvo marcado por el papel persistente de los sindicatos sobre el terreno, la última década ha evidenciado un cierto declive. Pese a la persistencia de algunos recursos clave de poder (por ej., la cobertura sindical y su papel continuo en la negociación colectiva; el envejecimiento de la afiliación sindical; el potencial de movilización social; y su participación en la gobernanza de las pensiones), la última oleada de reformas nos cuenta una historia más compleja. Mientras que los sindicatos han conservado mucho poder en el proceso de formulación de las políticas de pensiones, su papel ha cambiado mucho. La concertación ha dejado paso a formas más sutiles de consulta, en las que el gobierno sigue siendo el responsable final de definir el paquete de reformas. El aprendizaje estratégico ha permitido a los responsables políticos aislar a la oposición sindical, o en todo caso reducir su impacto potencial. Es más, especialmente en los países del sur y el este de Europa, se han incorporado nuevos actores (como la industria financiera) al proceso de formulación de políticas. Todo esto se ha reflejado en el declive sindical, la pérdida de afiliados y la desestabilización de la negociación colectiva centralizada (idem, 100-01). Como destacaban Duchemin y Weber (2013), los sindicatos han perdido en gran medida su poder de veto *de facto* en la formulación de políticas de pensiones. En muchos países han sido marginados y su capacidad para opinar sobre el proceso de reforma ha disminuido claramente.

Sin embargo, Ebbinghaus (2017), al discutir el caso de las pensiones, y Guardiancich y Molina (2017), de las prácticas de diálogo social en general, muestran que el papel de los sindicatos es el resultado de una serie de factores: sus recursos organizativos y afiliados, la descentralización de la negociación colectiva, su papel administrativo en los regímenes de bienestar social, su propia unidad, el contexto político y su relación con los partidos políticos. La debilidad y/o fuerza de los sindicatos en las reformas de las pensiones está determinada por la compleja interacción de todos estos factores, más que por un solo motivo. Por eso vemos unas diferencias tan grandes entre países. Mientras que algunos países (por ej. Polonia) asisten a la marginación de los sindicatos, en algunos otros (por ej. Finlandia) desempeñan un papel de primer plano en la formulación de las políticas de pensiones. Es más, el papel de los sindicatos parece estar influenciado por factores estructurales y contingentes. Mientras que los primeros (como la disminución del número de afiliados) pueden conducir a un declive general, los segundos (por ej., las divisiones internas) pueden ser la causa de una debilidad temporal. Y si los sindicatos se están debilitando, los partidos políticos y los gobiernos también (Pochet, 2015). La reciente evolución después de la *Gran Recesión* demuestra que algunos países están experimentando un resurgir del diálogo social y no una desaparición del mismo (ver Guardiancich y Molina, 2017).

#### **4 Observaciones finales**

El documento de referencia ha arrojado luz sobre la doble tensión en curso entre una gobernanza económica más avanzada (en particular el Semestre Económico, centrado en las reformas de las pensiones) y una gobernanza social más débil (con el Pilar Europeo de Derechos Sociales que se ha erigido en el instrumento más destacado para "socializar" la UE) por un lado, y las prioridades de sostenibilidad financiera y adecuación social en las reformas de los Estados miembros, por el otro.

El documento ha proporcionado un resumen de la evolución más reciente en la gobernanza de la UE con la evidencia de las prioridades establecidas por el Semestre Europeo a través de sus Recomendaciones Específicas por País y el todavía limitado papel del Pilar Europeo de Derechos Sociales EPSR.

Hemos indicado una serie de desafíos que hay que afrontar, a saber: el persistente desequilibrio entre la gobernanza económica y social de la UE; las contradicciones potenciales entre las políticas macroeconómicas, sociales y de empleo establecidas en el Semestre Europeo y el EPSR; y el débil desarrollo de indicadores relacionados con

la adecuación. Además, hemos subrayado la importancia de factores globales (tanto las organizaciones internacionales como los mercados financieros) que pueden reforzar la asimetría entre las prioridades económicas y sociales de la UE. La asimetría entre la gobernanza económica y social podría llegar a limitar el espacio para poner en práctica la Recomendación del Consejo de la UE sobre el acceso a la protección social para los trabajadores asalariados y los autónomos en la que tiende a limitar los recursos financieros necesarios para mejorar las prestaciones.

En cuanto a las reformas de las pensiones en los Estados miembros, el documento de referencia ha propuesto una visión general de las tendencias de las reformas en la última década. Aquí los principales desafíos están representados por la persistente preeminencia de las medidas de reforma basadas en la contención de costes por encima de la mejora de las prestaciones, aunque en los últimos años algunos países han empezado a desafiar las pasadas reformas. Se prevé que en algunos Estados miembros las reformas alimenten futuros problemas de adecuación como consecuencia del aumento del desajuste entre los sistemas de pensiones y los mercados del trabajo. El limitado desarrollo de los fondos de pensiones complementarios y los costes de los mismos constituye otra fuente de tensiones.

La combinación de la gobernanza económica de la UE y otras restricciones globales ha tenido efectos a nivel de las reformas nacionales. Por el contrario, las reformas (como se indica en los Programas de Reforma Nacionales y otros documentos oficiales) no contienen referencias explícitas al Pilar Europeo de Derechos Sociales, al menos de momento.

Sobre la base de esta evidencia, proponemos algunas líneas de investigación que situamos en el centro del futuro desarrollo del proyecto:

- En lo tocante a la gobernanza de las pensiones de la UE,
  - o es sumamente importante evaluar la puesta en práctica del EPSR. Es importante hacer un seguimiento de su integración en el Semestre Europeo y de las consecuencias en el reequilibrio proyectado de la gobernanza económica y social. También debe hacerse un seguimiento de la futura aplicación de la Recomendación del Consejo.
  - o El seguimiento sistemático de las REP (incluida la ronda de 2019) permitirá evaluar cualquier cambio en su contenido sustantivo y en su aplicación.
  - o Se evaluará la futura evolución del Cuadro de Indicadores Sociales, mientras que reflexionaremos más a fondo sobre los indicadores más apropiados para aplicar de manera más efectiva el principio de "envejecer con dignidad".
  
- En lo tocante al análisis comparado de las reformas de las pensiones,
  - o Proponemos centrarnos en la incidencia del empleo atípico en los distintos Estados miembros (con especial atención a los 12 países bajo escrutinio) y evaluar sus propios derechos de pensión;
  - o Luego arrojaremos luz sobre el impacto de las reformas recientes y su capacidad para abordar las principales deficiencias en la cobertura formal y efectiva (así como en la transparencia) de los derechos y la protección de las pensiones.

## Bibliografía

---

Baerg, N. R., & Hallerberg, M. (2016), Explaining Instability in the Stability and Growth Pact: The Contribution of Member State Power and Euroskepticism to the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, 49(7), 968–1009.

Barcevičius, E., Weishaupt, T. J., & Zeitlin, J. (2014). *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Bauer, M. W., & Becker, S. (2014). The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance. *Journal of European Integration*, 36(3), 213–229.

Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Brugiavini A. & Peracchi F. (2010), "Youth Unemployment and Retirement of the Elderly: the Case of Italy", in Gruber J. & Wise D. A., eds., *Social Security Programs and Retirement around the World: the Relationship to Youth Employment*", The University of Chicago Press.

Carone, G., Giamboni, L., Laine, V., & Pamies, S. (2016), Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2964933>

Copeland P and Daly M (2018) The European Semester and EU Social Policy. *Journal of Common Market Studies* 58(5): 1001-18.

Darvas, Z., & Leandro, Á. (2015), *The limitations of policy coordination in the euro area under the European Semester*. *Bruegel Policy Contribution 2015/19*. [http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/11/pc\\_2015\\_194.pdf](http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/11/pc_2015_194.pdf)

De la Porte, C. 2019. The European Pillar of Social Rights Meets the Nordic Model. Swedish Institute for European Policy Studies.

De Nederlandsche Bank (2016), Stability and Growth Pact compliance mainly good when economy is in bad shape. *DNBulletin*, 22 December 2016. <https://www.dnb.nl/en/news/news-and-archive/dnbulletin-2016/dnb350743.jsp>

De Schutter, O. (2016). *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights*. Brussels: AFCO Committee, European Parliament. Drahokoupil, J., & Domonkos, S. (2012). Averting the funding-gap crisis: East European pension reforms since 2008. *Global Social Policy*, 12(3), 283–299.

Duchemin, C., & Weber, T. (2013). Social Partners' Involvement in Pension Reform in the EU. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Ebbinghaus, B. (2017). The role of trade unions in pension policymaking and private pension governance in Europe. *The New Pension Mix in Europe: Recent Reforms, Their Distributional Effects and Political Dynamics*. Brussels: PIE Peter Lang, 206, 38.

Ebbinghaus, B., & Whiteside, N. (2012). Shifting responsibilities in Western European pension systems: What future for social models? *Global Social Policy*, 12(3), 266–282.

European Commission (2012) White Paper for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, COM (2012) 55 final of 6 Feb. 2012.

European Commission (2018), *The 2018 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*. *Institutional Paper 079*. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf)

ETUC (2018) *ETUC for Growth and Social Progress: ETUC Package for Early Stage Consultation on Semester 2019 (Resolution)*. Brussels: European Trade Union Confederation.

Galgóczi, B., Hoffmann, A., Jepsen, M., Müller, T., Myant, M., Piasna, A., & Theodoropoulou, S. (2017). The Social Scoreboard Revisited. ETUI Background Analysis.

Guardiancich, I., & Molina, O. (Eds.). (2017). Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries. Geneva: ILO.

Guardiancich, I., & Natali, D. (2017). The Changing EU 'Pension Programme': Policy Tools and Ideas in the Shadow of the Crisis. In D. Natali (Ed.), *The New Pension Mix in Europe* (pp. 239–265).

Guardiancich, I. & Guidi, M. (2019) *The Political Economy of Pensions in Europe under Financial Stress*. Florence: mimeo.

Guidi, M., & Guardiancich, I. (2018), Intergovernmental or supranational integration? A quantitative analysis of pension recommendations in the European Semester. *European Union Politics*, 19(4), 684–706.

Hacker, B. (2019). A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice. The European Pillar of Social Rights in practice (June 12, 2019). ETUI Research Paper-Working Paper.

Hennessy, A. (2014), *The Europeanization of Workplace Pensions: Economic Interests, Social Protection, and Credible Signaling*. Cambridge University Press, Cambridge.

ILO. (2017). *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals* [Report]. Geneva: International Labour Organization.

Laffan, B., & Schlosser, P. (2016). Public finances in Europe: fortifying EU economic governance in the shadow of the crisis. *Journal of European Integration*, 38(3), 237–249.

Marmot M. (2015), *The health gap. The challenge of an unequal world*. London: Bloomsbury Publishing.

Natali, D. (ed.) (2017), *The New Pension Mix in Europe*, PIE-Peter Lang, Brussels.OECD. (2017). Pensions at a Glance 2017. Paris: OECD.

Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Urban, S., & Wodsak, V. (eds) (2018). *Reversing Pension Privatization: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern European and Latin American Countries (2000-18)*. Geneva: International Labour Organization.

Pochet, P. (2015). Are Trade Unions in Crisis. *Social Europe*, 5.

Rasnaca, Z. (2017), *Bridging the gaps of falling short? The European Pillar of social rights and what it can bring to the EU-level policymaking*. ETUI working paper 2017/05, Brussels.

Sabato, S., & Corti, F. (2018). 'The times they are a-changin''The European pillar of social rights from debates to reality check. *Social policy in the European Union: state of play 2018*, 51.

Sabato, S., Corti, F., Vanhercke, B., and Spasova, S. (2019) Integrating the European Pillar of Social Rights into the roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union. Brussels: European Economic and Social Committee.

Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. and Vanhercke B. (2017). *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

Windwehr, J. (2017), Europeanization in Pension Policy: the Crisis as a Game-Changer? *Journal of Contemporary European Research*, 13(3),1301-1318.