

LOS DERECHOS PRESTACIONALES EN EL CAMBIO DE SIGLO: ¿ES SOSTENIBLE EL SISTEMA DE PENSIONES?

EDUARDO BANDRÉS

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. ECONOMÍA POLÍTICA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN UN HORIZONTE DE ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN. — III. EN FAVOR DE LAS REFORMAS, EN CONTRA DEL CAMBIO DE SISTEMA. — IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I.— INTRODUCCIÓN

De todas las instituciones que configuran el Estado de Bienestar, o Estado Social, de nuestros días, las destinadas a la protección de la vejez reúnen la doble cualidad de estar entre las primeras que se crearon y absorber la parte más importante del gasto público social. El antecedente histórico del primer seguro obligatorio de jubilación del mundo, instituido en la Alemania de Bismarck en 1889, tiene su equivalente en España en 1919 cuando se aprueba el seguro obrero de retiro obligatorio. Poco más de un siglo después de la primera de las fechas señaladas, en 1995, el gasto en pensiones de vejez alcanzaba en la Unión Europea cifras que superaban el 12 por ciento del producto interior bruto (PIB) o, en otros términos, el 43 por ciento de todo el gasto público en protección social.

Entre tanto, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 había consagrado los derechos económicos y sociales de los ciudadanos como elementos constitutivos del Estado social. En lo que a este trabajo concierne, la Declaración señala que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido y la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudedad, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (art. 22.2). A su vez, la Constitución española de 1978 recoge en su artículo 41 la obligación de los poderes públicos de mantener “un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y

prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad"; en tanto que en el artículo 50 se garantiza "mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad".

Los hechos, al menos en los países desarrollados de Europa, confirman la importancia de la Seguridad Social en la cobertura de las necesidades de las personas mayores y, más en particular, el papel relevante que en este punto desempeña el sistema de pensiones. En España, casi una de cada cinco personas —por encima de los siete millones y medio— cobra alguna pensión pública y cerca de la cuarta parte de la población total depende económicamente de las pensiones como fuente principal de ingresos de sus hogares¹. Si a ello se añade la cobertura pública de la asistencia sanitaria y el creciente desarrollo de los servicios sociales personales, cuya demanda en uno y otro caso está estrechamente vinculada a la edad de los beneficiarios, puede comprenderse la gran importancia que para las personas mayores tiene el mantenimiento del Estado de Bienestar.

Sin embargo, la inmensa mayoría de los estudios sobre el futuro de los Estados de Bienestar europeos pone de relieve los efectos desestabilizadores asociados al proceso de envejecimiento de la población. La fuerte presión sobre el gasto social en los ámbitos ya señalados de pensiones, sanidad y servicios sociales, se acompaña, desde el lado del ingreso, por un estancamiento o incluso pérdida de importancia relativa de la población en edad de trabajar durante los próximos decenios. Ambos factores configuran un escenario en el que se abren numerosos interrogantes sobre la viabilidad del Estado de Bienestar, es decir, sobre las posibilidades económicas y financieras de hacer frente al desequilibrio previsto en las cuentas públicas. Un reciente informe de la OECD (1996) ilustra con claridad la dimensión fiscal del proceso de envejecimiento. Las proyecciones básicas del gasto en pensiones, supuesto que se mantuviesen constantes las reglas actuales, resultan verdaderamente explosivas en casi todos los países europeos a partir del año 2025. Y lo mismo cabe decir del gasto en sanidad, muy vinculado también al envejecimiento de la población: baste recordar que por término medio una persona mayor de 65 años gasta en salud 3,6 veces más que otra menor de esa edad.

Entre tanto, sin embargo, la financiación del gasto social en los próximos veinticinco años, dadas las tendencias demográficas que cabe anticipar y unas previsiones razonables de crecimiento económico y creación de empleo, no

1. Para un tratamiento más profundo del sistema español de pensiones, véase el capítulo 5, *Pensiones*, elaborado por E. BANDRÉS, en el libro dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, J.L. GARCÍA DELGADO y L. GONZÁLEZ SEARA, *Las estructuras del bienestar*, Madrid, Escuela Libre Editorial/Civitas, 1997, págs. 295-370.

tiene por qué ser una carga insostenible para la economía. Lo que no significa que no deban adoptarse con decisión procesos de reforma de las instituciones de bienestar que, por ejemplo, en el caso de las pensiones podrían concretarse en el retraso de la edad de jubilación, el alargamiento del número de años para el cálculo de la pensión inicial, la reducción de la tasa de reposición pensión/salario, un tratamiento más riguroso de las revalorizaciones anuales y algún pequeño aumento en los tipos de cotización, principalmente de los regímenes especiales. En ningún caso se trata de medidas drásticas que pongan en cuestión el mantenimiento del sistema de protección social, cuyo peso relativo sobre el PIB aún debe subir algún punto en España en consonancia con el propio proceso de crecimiento económico. Pero sí son medidas que requieren cierto coraje político, porque sus resultados sólo se dejan sentir a medio y largo plazo mientras que sus costes se perciben de forma inmediata por los ciudadanos.

Es verdad que realizar previsiones sobre el crecimiento de la productividad y del empleo a muy largo plazo es un ejercicio que entraña una alta probabilidad de equivocarse, pero en el caso de las proyecciones demográficas el margen de error es algo menor por la inercia que posee la evolución de la estructura poblacional. Quizá por eso la menor gravedad del diagnóstico sobre la situación actual e inmediata del Estado de Bienestar en España no ha de ocultar el peligro que supone la denominada, en los propios informes de la Unión Europea, "bomba de relojería demográfica", cuya explosión estaría programada para el segundo cuarto del siglo XXI. Aunque nada en este aspecto resulta totalmente inevitable, lo cierto es que la evolución de los grupos de edad está muy condicionada por la estructura actual de la población.

El problema puede enunciarse en términos de muy fácil comprensión, tomando como referencia algunas cifras sobre la evolución, pasada y prevista, de las tasas de mortalidad y fecundidad. Al término del presente siglo el 90 por ciento de las mujeres y el 78 por ciento de los hombres alcanza en España la edad de sesenta y cinco años, mientras que cuando ellos nacieron sólo llegaba a esa edad menos de la mitad de las mujeres y en torno al 40 por ciento de los hombres. A su vez, la esperanza de vida a los sesenta y cinco años también ha aumentado: la de las mujeres se sitúa ligeramente por debajo los 20 años y la de los hombres cerca de los 16, mientras que en 1960 era 15,3 y 13,1 años respectivamente. Por otra parte, las tasas de fecundidad han caído de forma continuada en los últimos treinta años. De los casi tres hijos por mujer en 1965 se pasó a menos de dos en 1982, estando en la actualidad en 1,2, muy por debajo del nivel de reemplazo —el que se considera que mantiene constante la población total, y que se estima en 2,1 hijos por mujer. El resultado de este doble proceso de caída de las tasas de mortalidad y fecundidad es un progresivo envejecimiento de la población que se traduce en un aumento de la población inactiva, es decir, dependiente, a la vez que disminuyen los adultos en edad de trabajar.

Aunque las tendencias demográficas apuntan una recuperación futura de las tasas de fecundidad y unas menores ganancias en la esperanza de vida que las habidas hasta la fecha, las proyecciones efectuadas por diferentes organismos públicos y privados² coinciden en que, si nada lo remedia –un aumento suficiente de la fecundidad o del número de inmigrantes–, se producirá un crecimiento notable de la relación de dependencia de la población mayor de 65 años respecto a la población en edad de trabajar, desde el 23 por ciento actual al 33 por ciento en 2025 –la proyección aquí es bastante fiable– y casi al 50 por ciento en 2040 –proyección, en este caso, mucho más discutible. En un escenario demográfico con estas características, el gasto social vinculado a la vejez se multiplica de forma irremediable y, por contra, la población en edad de trabajar, sobre la que ha de girar la carga tributaria, permanece estancada o en ligero retroceso. Sin embargo, a pesar de los negros augurios que con frecuencia asolan los estudios de prospectiva sobre el Estado de Bienestar, y aun dando por buenas las proyecciones demográficas menos favorables, el problema no es económico ni financiero.

Todas las predicciones sobre evolución a largo plazo del PIB en las economías industrializadas apuntan tasas de crecimiento positivas, lo que en un marco previsible de muy limitado aumento de la población total, da como resultado un continuado progreso en los niveles de renta por habitante. El crecimiento del producto no parece ser, por tanto, el problema. Y puesto que el Estado tiene capacidad para gravar las rentas mediante impuestos y cotizaciones, tampoco puede decirse que exista un problema financiero. Sólo en el supuesto de que no se adopten medidas correctoras sobre el gasto o sobre el ingreso –lo que equivaldría a admitir que el Estado es el único agente pasivo en un mundo en que todo cambia–, tiene sentido dar algún valor a las proyecciones financieras.

En modo alguno se trata de restar importancia a la condición fundamental que debe atribuirse al crecimiento económico como clave sobre la que se sostiene la financiación del Estado de Bienestar. Pero sí conviene situar el problema en sus justos términos. El crecimiento es una condición necesaria que se da por cumplida porque nada hace prever que en el futuro vaya a disminuir la productividad total de los factores o la dotación y utilización de los mismos, lo que debe permitir aumentar el excedente disponible para su distribución entre trabajadores en activo, propietarios del capital y pensionistas. Es al contemplar el Estado de Bienestar como un mecanismo de distribución del producto social entre activos y pasivos (BARR, 1993) cuando se comprende

2. Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Banco Mundial, Fundación BBV e Instituto de Demografía del CSIC.

la verdadera dimensión del problema. Porque las generaciones que formen parte de la población activa futura –los que ahora tienen menos de veinte años– habrán de soportar la carga impositiva con la que financiar las prestaciones de los mayores. Y esto significa que su renta vitalicia neta en relación con su renta vitalicia bruta será significativamente menor que la de sus padres, es decir, que a lo largo de su vida tendrán que sacrificar un mayor porcentaje de sus ingresos en forma de impuestos y cotizaciones sociales. Estaremos, por tanto, ante un problema distributivo, lo que es tanto como decir ante un problema político. De manera que la sostenibilidad del Estado de Bienestar no ha de referirse a la sostenibilidad económica o financiera de sus instituciones, sino a su sostenibilidad política. Y en una democracia, eso se mide en términos del apoyo político y electoral que cabe prever en un contexto dinámico de relaciones entre generaciones.

Desde esta perspectiva, las páginas siguientes tratan de aportar algunas reflexiones básicas sobre el modo en que la economía ha enfocado el problema de la sostenibilidad política, centrandolo en el análisis en el caso que mejor se adapta a los diferentes modelos propuestos y que, además, representa el principal programa de gasto del Estado de Bienestar: el sistema de pensiones de la Seguridad Social. Se trata, pues, de presentar de forma sumaria, prescindiendo de toda formalización, las principales conclusiones de los modelos teóricos y trabajos aplicados que se han ocupado de lo que se ha dado en llamar la economía política de la seguridad social.

II.- ECONOMÍA POLÍTICA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN UN HORIZONTE DE ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

El previsible deterioro de las cuentas del sistema público de pensiones plantea la necesidad de aumentar los tipos de cotización y/o reducir la tasa de reposición de los futuros pensionistas, tanto más cuanto mejor se cumplan las proyecciones demográficas anteriores. Así, las estimaciones más razonables sobre el déficit esperado en el sistema español de pensiones en el año 2020 se sitúan entre el 1,4 y el 2,4 por ciento del producto interior bruto, aunque descontando la posible financiación vía impuestos de los complementos para alcanzar las pensiones mínimas, el déficit estaría entre el 1 y el 2 por ciento del PIB, dependiendo de las hipótesis demográficas y laborales manejadas. Si la solución hubiese de encontrarse exclusivamente del lado de los trabajadores cotizantes, el logro del equilibrio financiero exigiría aumentar el tipo de cotización entre 3 y 6 puntos respecto a la situación actual. Pero ese mismo equilibrio precisaría un aumento de la presión contributiva muchísimo mayor en el escenario demográfico posterior al año 2020. Aunque las previsiones son más difíciles de realizar, principalmente en lo que concierne a la natalidad, todo apunta que la llegada a la edad de retiro de las generaciones nacidas en los

años sesenta y primeros setenta provocará una dinámica de rápido envejecimiento de la pirámide poblacional, de consecuencias muy expansivas sobre el gasto social y, en particular, sobre el gasto en pensiones. En estas condiciones, una sencilla aproximación a las relaciones establecidas a través de la seguridad social entre generaciones solapadas concluiría que los integrantes de las cohortes pertenecientes al *baby-boom* español habrían soportado tipos de cotización e impuestos elevados para financiar las pensiones de la generación precedente, pero tendrían que renunciar después a las tasas de reposición (pensión/salario) de sus padres, ante la desproporcionada carga contributiva que recaería sobre la siguiente generación. En todo caso, ésta también asumiría una parte del coste de la transición demográfica, ya que no resulta imaginable una alternativa de reforma del sistema de pensiones que localice todo el coste en una sola generación³.

A partir del razonamiento anterior surgen dos interrogantes principales: primero, si el sistema público de pensiones trata cada vez peor a las sucesivas generaciones, ¿seguirá contando con el apoyo político de que ha disfrutado hasta ahora?, y segundo, ¿bajo qué supuestos puede formularse un proceso de reforma que cuente con el asentimiento de la mayoría de los ciudadanos? La cuestión es que el sistema de reparto de la seguridad social, una vez que existe, crea incentivos políticos para su mantenimiento entre la mayoría de los votantes. La reducción del sistema o su desaparición provocaría efectos redistributivos, reales o esperados, a los que se opone una mayoría, existiendo por tanto un sesgo en favor del *status quo*.

Los modelos propuestos para abordar la economía política de la seguridad social, a partir de las primeras aportaciones de BROWNING (1975) y HAMMOND (1975), se basan en el teorema del votante mediano en un contexto de juego dinámico entre generaciones, siguiendo la estructura de los modelos de generaciones solapadas introducidos por DIAMOND (1965). Suponiendo que los agentes de cada generación son homogéneos, que no existe altruismo entre generaciones y que la población crece a una tasa constante que no altera la estructura demográfica, el apoyo político al sistema de pensiones dependerá únicamente de la edad.

Si el sistema se organiza con el método de reparto (las cotizaciones del presente se destinan a financiar las pensiones del presente), los electores-con-

3. La distribución del coste entre generaciones está también condicionada por la elasticidad de la oferta de trabajo. Una subida de los tipos de cotización puede dar lugar a una reducción de la oferta de trabajo y, en consecuencia, a una menor recaudación que la que se obtendría si la oferta fuera inelástica. En estas condiciones, el equilibrio financiero del sistema no se lograría aumentando los tipos de cotización, sino que exigiría también recortes en el importe de las pensiones. Sobre este punto, véase BREYER (1994).

tribuyentes tenderán a visualizar a sus cotizaciones un elevado componente de costes hundidos —tanto más cuanto más desvinculación exista de las consideraciones de equilibrio actuarial y más se aproxime el sistema hacia un modelo impuesto/transferencia, en el que las cotizaciones se consideran de igual forma que los demás impuestos y las pensiones como una pura transferencia de renta. La percepción del sistema en estos términos se ve reforzada por la existencia de mecanismos redistributivos en favor de las pensiones más bajas y por la consideración de las circunstancias familiares en el importe de la pensión y en su ulterior transformación en pensiones de supervivencia. Los economistas hablan de costes hundidos para referirse a las inversiones realizadas en una actividad productiva que sólo pueden rentabilizarse en esa misma actividad y no pueden cambiarse a otras. En el caso que nos ocupa, los derechos existen únicamente sobre el papel y sólo el mantenimiento del sistema público garantiza unas expectativas de recuperación futura de las cotizaciones, por lo que puede hablarse de las cotizaciones como costes hundidos.

Por otra parte, un factor decisivo para la continuidad del sistema es la reputación, puesta a prueba en el juego intergeneracional en el que se desarrollan mecanismos de cooperación entre sucesivas generaciones de votantes medianos. Si una generación cree que la siguiente usará la regla que ella ha aplicado a la anterior, la credibilidad del sistema se vincula al cumplimiento de un complejo contrato social que da como resultado un apoyo político a las transferencias intergeneracionales de renta, aun cuando la mayoría de los trabajadores en activo pudiese resultar beneficiada de algunos cambios en las reglas de cotización, o incluso aunque los más jóvenes mejorasen su bienestar con la supresión del sistema. Sólo a partir de esos supuestos puede comprenderse cabalmente el enorme flujo de transferencias que las personas mayores reciben del conjunto de los contribuyentes y que no tiene explicación en un modelo simple de votante mediano, basado exclusivamente en la fuerza electoral de activos y pasivos: en España los mayores de 60 años, jubilados o a punto de hacerlo, representan en torno al 30 por ciento del censo electoral.

Pero el sistema se desestabiliza cuando, como ahora, la tasa de crecimiento de la población es decreciente durante un largo periodo de tiempo⁴. Ello da lugar a dos efectos contrapuestos. Por una lado, el envejecimiento de la población lleva consigo una reducción de la rentabilidad relativa del sistema de pensiones —que se mide por la suma de las tasas de crecimiento de la población (total o empleada) y de la productividad—, lo que propicia una posición política en contra del mismo por parte de las generaciones que se verán perjudicadas. Por otro lado, si las preferencias de los agentes están determina-

4. Un análisis de los efectos del crecimiento demográfico en el bienestar de la población, en LÓPEZ GARCÍA (1991).

das por la edad, el aumento de la edad del votante mediano (que crecerá en España de los 40 años en 1998 a 50 años en 2040) debe inducir un mayor apoyo político a la ampliación del sistema⁵, por el elevado peso de los costes hundidos vía cotizaciones, el menor espacio de tiempo para dotarse de una alternativa privada y la mayor rentabilidad que tiene completar las cotizaciones hasta la jubilación. ¿Cuál de los dos efectos tendrá mayor valor en la determinación de la posición política de los electores, es decir, del votante mediano? Ejercicios de calibración realizados para otros países sugieren que el efecto debido al aumento de la edad del votante mediano es predominante (GALASSO, 1997), en tanto que contrastaciones econométricas de modelos basados en la misma teoría dan como resultado un alto valor explicativo las variables edad y esperanza de vida del votante mediano (CONGLETON y SHUGHART II, 1990).

¿Quiere esto decir que el votante mediano (entre 40 y 50 años) impondrá a los trabajadores en activo tipos de cotización crecientes para compensar la caída en el cociente entre el número de cotizantes y el de pensionistas? ¿Es concebible que el electorado mayoritariamente decida aumentar la presión sobre los salarios todo lo que sea necesario para mantener el equilibrio financiero del sistema? No parece lógico que vaya a ser así; pero habremos de responder a estas preguntas con algo más que nuestra propia intuición, es decir, utilizando el mismo razonamiento económico que nos ha llevado a esa contradictoria solución.

Posiblemente la argumentación deba iniciarse señalando algo que resulta obvio, pero que tiene unas consecuencias muy importantes en el marco teórico que estamos contemplando: la confianza en la continuidad del sistema no excluye que puedan apoyarse y producirse cambios en su tamaño y grado de generosidad. Veámoslo.

Con arreglo a la lógica de la reputación, la generación proveniente del *baby-boom*, actualmente en activo —entre los 25 y los 40 años—, formaría sus expectativas sobre el nivel de prestaciones que va recibir de la generación siguiente (la del *baby-bust*, compuesta por los menores de 20 años) atendiendo al comportamiento que ella está teniendo con los actuales pensionistas. En un sistema como el actual, que se percibe más próximo al modelo impuesto/transferencia que al modelo de seguro de rentas, la generosidad de las pensiones se basa no en la lógica del equilibrio actuarial entre cotizaciones y prestaciones, sino en la ponderación relativa que los activos asignan al bienestar de los pasivos en una hipotética función de bienestar social. Pero la inestabilidad crea-

5. Si la abstención fuese más frecuente entre los jóvenes, la edad del votante mediano sería aún mayor, propiciando un desenlace político más favorable a los intereses de los pensionistas.

da por la transición demográfica socava la confianza en las pensiones públicas al comprimir las expectativas de rentabilidad y aumentar el coste de oportunidad, presente y sobre todo futuro, del sistema frente a otras alternativas de ahorro, convirtiéndolo en ineficiente desde el punto de vista temporal —es decir, con tasas de rendimiento implícito inferiores a las del mercado de capitales. El resultado más previsible es un conflicto intergeneracional que erosionará la ponderación que las sucesivas generaciones de activos conceden al bienestar de los pensionistas en el modelo impuesto/transferencia. Si un votante mediano de 40 años vislumbra que en el futuro le va a resultar muy difícil cargar sobre las siguientes generaciones —mucho menos pobladas— el coste de su pensión (que con las reglas actuales se situaría muy cerca del 100 por ciento de su salario medio), por lo que deberá aceptar una pensión más baja, es muy posible que piense en la conveniencia de reducir su contribución al sistema público, es decir, a las actuales pensiones, para organizarse un plan individual de jubilación⁶. En términos de la comparación entre dos estados estacionarios, es evidente que en ausencia de otros *shocks* y realizando un análisis únicamente de equilibrio parcial, una transición demográfica de casi dos decenios de *baby-boom* a un *baby-bust* permanente, como ha venido sucediendo hasta el momento, llevaría a la supresión del sistema público en el largo plazo (VERBON, 1987).

Sin embargo, el análisis anterior parte de un conjunto de supuestos altamente restrictivos cuya relajación, aunque complica el problema, proporciona un escenario más realista y, sobre todo, aporta alguna luz a lo que sucede en medio de la transición que lleva de un estado estacionario a otro. Como veremos, la consideración de los factores que a continuación se enumeran, implica una ralentización del proceso de erosión de las bases políticas del sistema público de reparto, al jugar todos ellos en contra de su hipotética supresión. De hecho, el cumplimiento efectivo de muchas de las condiciones que *a priori* llevarían a la abolición del sistema público de reparto no ha dado lugar a su desaparición: cerca del 80 por ciento de los programas de Seguridad Social existentes en el mundo siguen basándose en el método del reparto⁷.

Lo primero que debe decirse es que la visión del sistema de pensiones en los términos señalados de un modelo impuesto/transferencia crea un cierto hábito de altruismo intergeneracional (VERBON, 1987), en virtud del cual el bienestar de los pensionistas de cada momento no es indiferente para las generaciones siguientes, por lo que si el peso conferido a dichos pensionistas en la función de bienestar social no es demasiado pequeño, el sistema de pensiones no desaparecerá aunque sea intertemporalmente ineficiente. La clave del

6. Véase PETERSEN (1984).

7. Véase MULLIGAN y SALA-I-MARTIN (1997).

problema es si el comportamiento de las personas en la toma de decisiones colectivas se basa únicamente en el egoísmo o si, por el contrario, resulta más plausible la presencia de móviles altruistas. Sin necesidad de rebasar las restricciones metodológicas de la corriente principal de la economía, la pluralidad de motivaciones de los seres humanos ha sido objeto de análisis desde los orígenes mismos de la economía como ciencia⁸, abriendo espacios de compatibilidad entre objetivos incompatibles en apariencia, como sucede con la redistribución de la renta y la eficiencia. No ha de resultar extraño, por tanto, que en un ámbito tan humanitario como el que concierne al nivel de vida de los ancianos —muchos de ellos además próximos por razones de parentesco o vecindad— se admita la existencia de altruismo intergeneracional.

En segundo lugar, los agentes de una misma generación no son homogéneos en cuanto a su productividad y a los activos que detentan. Bajo los supuestos de desigualdad en la distribución de la renta, altruismo bidireccional entre padres e hijos y redistribución intrageneracional de ricos a pobres, el votante mediano se determina no sólo por la edad, sino también por su posición en la escala de rentas: cuanto menor es la renta relativa, mayor es el tipo de cotización preferido, y a igualdad de rentas, los padres siempre prefieren un sistema mayor que sus hijos⁹. El equilibrio político determina un sistema de pensiones relacionado inversamente con la proporción de personas jóvenes y con la renta del votante mediano, es decir, más gasto cuanto más peso electoral tienen las personas mayores y mayor desigualdad existe en la distribución de la renta (TABELLINI, 1990). Además, con agentes heterogéneos dentro de una misma generación, el apoyo político al sistema de reparto es también mayor por el hecho de que actúa como seguro parcial frente al riesgo idiosincrático de situarse en los estratos inferiores de renta (CONESA y KRUEGER, 1997). Los datos muestran que existen grados variables de desigualdad en la distribución de la renta entre los sujetos de una misma generación, y puesto que el sistema público de pensiones incorpora mecanismos de redistribución intrageneracional, cuanto mayor sea el peso electoral de los que tienen menores ingresos, mayor apoyo político se otorgará al sistema de reparto.

En tercer lugar, el proceso institucional de toma de decisiones no se ajusta a los requerimientos de la teoría del votante mediano, habida cuenta que en

8. El propio Adam SMITH no limitó la naturaleza del comportamiento a la unidimensional defensa del interés propio, aunque éste prevalezca en contextos determinados. La tensión entre el egoísmo, por un lado, y la benevolencia y la comprensión, por otro, refleja más adecuadamente el sentido smithiano de la conducta humana. El autor de *La Riqueza de las Naciones* escribió también —no es ocioso recordarlo— la *Teoría de los sentimientos morales*.

9. El comportamiento de los votantes también se ve afectado por la composición de la familia: el apoyo al sistema de reparto será mayor cuanto mayor sea el *ratio* pensionistas/trabajadores en cada familia (BREYER y v.d. SCHULENBURG, 1990).

las democracias representativas existe un amplio margen para el intercambio político y la actuación de los grupos de interés, entre los que adquiere especial relevancia el formado por los pensionistas. Las personas mayores juegan, por una parte, con la ventaja competitiva del tiempo disponible para persuadir a los demás grupos de edad y a los propios políticos —las actividades de presión son intensivas en tiempo—, y por otra, con el hecho de que la probabilidad de transición de los jóvenes y adultos al grupo de los jubilados es muy elevada, superior en todo caso a cualquier otra transición, por ejemplo de ricos a pobres: en último término, todos confiamos que nuestra probabilidad de llegar a viejos, es decir, a pensionistas sea bastante próxima a uno (MULLIGAN y SALA-I-MARTIN, 1997).

Es más, el juego político se desarrolla entre partidos que compiten entre sí por hacerse con el mayor número de votos. Su estrategia consiste en ofrecer beneficios específicos, concentrados y fácilmente identificables, que son financiados con impuestos generales por el conjunto de la población. Esta teoría (LINDBECK, 1985) plantea la necesidad de lograr un equilibrio maximizador entre los votos que se ganan, concentrando beneficios específicos en uno o varios grupos de interés, y los que se pierden en el resto de los grupos que deben contribuir fiscalmente. Se trata, en definitiva, de aumentar, hasta donde sea posible, la probabilidad de voto de los potenciales votantes miembros del grupo favorecido, reduciendo, a su vez, la pérdida esperada de votos entre el resto de la población. Y dadas las características de los programas de pensiones, en los que se mezclan componentes nada desdeñables de altruismo intergeneracional, no es descartable que la pérdida de votos entre quienes financian las pensiones sea menor que si sus cotizaciones e impuestos se utilizasen para otros fines.

Por último, frente a cualquier propuesta de reforma cuyos efectos redistributivos no son fáciles de anticipar existe siempre un sesgo de los votantes en favor del *status quo* (FERNÁNDEZ y RODRÍK, 1991), lo que puede ralentizar la adopción de medidas radicales sobre el sistema de pensiones. La dificultad para anticipar las consecuencias de un cambio drástico de sistema sobre la riqueza vitalicia de los individuos —la presencia de incertidumbre específica— induciría a muchos de ellos a situarse en contra de la reforma, en coalición con los que potencialmente se identifican como perdedores. El sesgo en favor del *status quo* es claro, aunque el cambio de sistema pudiese acarrear beneficios netos positivos a una mayoría de la población, éso nunca se sabrá, porque la coalición anti-reforma se impone electoralmente e impide el cambio; pero si la reforma se realiza y los perdedores son mayoría, éstos decidirán una vuelta a la situación anterior.

A la luz de las observaciones anteriores cabe, por tanto, concluir que el descenso en la tasa de rentabilidad del sistema público de pensiones producido por el envejecimiento de la población puede conducir, en ausencia de otro tipo

de *shocks*, a una erosión de las bases en que se sustenta, con la consiguiente pérdida de apoyo político. Ahora bien, esa pérdida de apoyo político no será inmediata ni total; el sistema público seguirá existiendo aunque con menor protagonismo que el que actualmente tiene entre las fuentes de ingresos de los jubilados. Ciertamente es también que, entre tanto, las tendencias demográficas pueden invertirse en sentido positivo —ya sea por la recuperación de la fecundidad o por la inmigración— y que el *stock* y calidad del capital, físico y humano, pueden situar la productividad de la economía en márgenes crecientes difíciles de prever a tan largo plazo.

III.— EN FAVOR DE LAS REFORMAS, EN CONTRA DEL CAMBIO DE SISTEMA

Aunque por distintas razones, existe una coincidencia de objetivos entre las decisiones colectivas que pueden derivarse del comportamiento electoral de las distintas generaciones y lo que un análisis cuantitativo de la situación parece aconsejar. Reconociendo el interés y la honestidad de casi todos los ejercicios de previsión de los gastos e ingresos de la Seguridad Social realizados en España durante los últimos años, debe también admitirse la insalvable arbitrariedad de los supuestos económicos sobre empleo y producción e incluso de las proyecciones demográficas que van más allá del año 2025. Por eso, proponer un cambio de modelo a partir de hipótesis demográficas y macroeconómicas cuestionables representa un riesgo social difícil de asumir, incluso sobre el papel. Desde nuestro punto de vista, la transición desde un modelo de reparto, en sistemas de pensiones maduros como los europeos, hacia un modelo alternativo de capitalización, como por ejemplo el adoptado en Chile, es inviable económicamente e inútil. Dos tipos de argumentos pueden aducirse en defensa de tan rotunda afirmación: el primero se refiere al coste fiscal del proceso de transición, y el segundo, a la no superioridad de la capitalización frente al reparto en términos estrictos de eficiencia¹⁰.

Dos estudios realizados en España plantean la conveniencia de sustituir, total o parcialmente, el actual sistema de reparto público por otro de capitalización privada. El primero es el denominado informe Piñera (PIÑERA y WEINSTEIN, 1996), realizado por el ministro que pilotó el cambio de sistema en Chile y en el que se plantea una transición voluntaria para los trabajadores menores de cuarenta y cinco años y obligatoria para quienes acceden por primera vez a un empleo. El segundo estudio es el elaborado por Fedea (Her-

10. Para un análisis crítico de las propuestas de transición a la capitalización en España, véase el trabajo de BANDRÉS referido en la nota 1, así como ZUBIRI (1997).

ce y otros, 1996), en el que se diseña un escenario de transición parcial donde quienes optan por la capitalización deben mantener una parte de su cotización en el reparto, de modo que cuando se jubilan perciben también una pensión reducida del sector público. En ambos casos el problema es el mismo: cómo se financia la transición. Si al déficit previsto en el caso de mantener el sistema de pensiones en sus términos actuales se une el hecho de que quienes optan por el cambio dejan de cotizar en el reparto, el déficit final aumentará. En el estudio de Piñera el déficit del sistema con reforma, bajo una tasa de crecimiento económico del 2,5 por ciento anual, es mayor en promedio casi un 1 por ciento del PIB al año hasta el 2015, en comparación con el déficit que tendría lugar de no producirse el cambio. En la hipótesis de referencia de transición parcial de Fedea el déficit/año adicional también se sitúa muy próximo al 1 por ciento del PIB hasta 2015. Ello da lugar a una deuda pública acumulada superior a la del reparto al menos hasta el año 2035. La dimensión del coste es tan elevada que ni siquiera merece la pena referirse a los compromisos y limitaciones de la política fiscal española en el marco de la unión monetaria europea.

Pero el nuevo sistema no proporciona una pensión más elevada a quienes abandonan el reparto. Así por ejemplo, en el estudio de FEDEA la pensión total de quienes cambian de sistema sería, en un escenario base, igual que la de quienes permanecen en el reparto; pues la diferencia de rentabilidad sirve para mantener el reparto residual en sus términos actuales. En el informe Piñera la pensión correspondiente al salario medio de la economía para quienes se trasladan a los cuarenta y cinco años se sitúa en el 50 por ciento de ese salario medio, porcentaje que aumenta hasta el 80 por ciento para quienes inician su capitalización a los veinte años. La pregunta subsiguiente surge de modo natural: ¿apoyaría el votante mediano un cambio de sistema sin demasiadas expectativas de beneficios netos positivos y con el agravante de un déficit público adicional durante al menos veinte años?

No se trata únicamente de una cuestión de inviabilidad económica relacionada con el hecho de que el punto de partida es un sistema público de reparto que ya existe. Una comparación en términos estrictos de eficiencia tampoco arroja resultados claros en favor de la capitalización. La pretendida superioridad de ésta se sustenta en la posibilidad de obtener rentabilidades más elevadas respecto a las cotizaciones efectuadas. Sin embargo, las pensiones sólo pueden transformarse en consumo efectivo cuando existe producción interna suficiente o reservas de divisas para comprar bienes y servicios en el exterior.

La cuestión, entonces, es saber sobre qué base productiva se va a sustentar el consumo futuro de los pensionistas (BARR, 1993). Si se hace sobre la economía interna, no hay ventajas en elegir uno u otro método, porque en última instancia todo se reduce a un reparto de la producción entre activos y pasivos. Aunque desde un punto de vista individual algunas personas pudiesen

obtener mayores rentabilidades bajo la capitalización, desde un punto de vista agregado, las necesidades financieras globales para pagar las pensiones son las mismas y las fuentes para obtener los recursos, también. Si hay que hacer frente a un determinado volumen de pensiones, alguien tendrá que haber generado el producto –la renta– suficiente para ello; pero mientras en el caso del reparto la percepción de la carga que suponen las cotizaciones sociales es muy clara, en la capitalización dicha carga se oculta tras los complejos mecanismos que rigen el funcionamiento de los mercados financieros. Sólo si la estructura elegida afectase a la tasa de crecimiento de la economía, podría hablarse de una ventaja por este concepto. La presunción más frecuente es que la capitalización aumenta el ahorro interno y, por tanto, la inversión y el crecimiento económico. Pero esto no significa que se reduzca el coste de mantenimiento de los pensionistas. Así por ejemplo, aunque la capitalización aumente el ahorro privado, el favorable tratamiento fiscal de los planes de pensiones reduce la capacidad recaudatoria del Estado y, en consecuencia, disminuye el nivel de ahorro público.

Una segunda opción es confiar una parte de las pensiones futuras a la evolución económica de otros países con mayores posibilidades de crecimiento. Si la economía interna es capaz de aportar una parte de su ahorro al exterior, porque las oportunidades de obtener tasas de rentabilidad elevadas son mayores en economías menos maduras, entonces el método de capitalización tendrá la ventaja de romper la pugna entre activos y pasivos por el reparto del producto. Los pensionistas podrán aumentar sus pensiones y su consumo sin que los demás ciudadanos hayan de renunciar a cantidades equivalentes, porque aquéllos se estarían beneficiando de la producción exterior. Aunque se habría perdido el posible efecto inducido del ahorro interno sobre el crecimiento económico, los flujos financieros internacionales habrían hecho posible un aumento del consumo de bienes importados por parte de los pensionistas. El resultado, no obstante, sería un futuro déficit comercial con el exterior en un contexto económico de bajas tasas de crecimiento, un escenario poco deseable desde cualquier punto de vista. En resumen, desde un enfoque macroeconómico no puede decirse que existan ventajas claras de la capitalización sobre el reparto para enfrentarse al principal problema que amenaza a los sistemas públicos de pensiones: una demografía adversa y una ralentización del crecimiento económico.

Todo ello deja como alternativa más razonable la adopción de medidas correctoras en el actual sistema de reparto. De acuerdo con las argumentaciones anteriores, extraídas de la economía política de la seguridad social, la razón principal por la que puede predecirse una reducción del apoyo político al sistema público de pensiones en su configuración actual, estriba en su consideración como un puro mecanismo de impuesto/transferencia (SJOBLOM, 1985). Esa es su principal amenaza. En consecuencia, las medidas correctoras

deben dirigirse a retomar los mecanismos actuariales del sistema aumentando la proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones. Una mayor proporcionalidad –menor redistribución intrageneracional–, además de reportar ganancias de eficiencia en términos de aumento de la oferta de trabajo por ejemplo (AUERBACH y KOTLIKOFF, 1987), concitaría un mayor apoyo político entre los trabajadores en activo con rentas medias y altas, elevando a su vez el tipo de cotización preferido por los trabajadores con rentas bajas, quienes estarían dispuestos a cotizar más para garantizarse un determinado importe de la pensión futura (CASAMATTA, CREMER Y PESTIEAU, 1997). De este modo se reduciría el riesgo de desviación desde soluciones colectivas a soluciones individuales, restaurándose parte de la confianza perdida durante la transición demográfica a causa del modelo impuesto/transferencia.

Aunque la filosofía básica del Estado de Bienestar en su conjunto no puede girar en ningún caso sobre criterios estrictos de seguridad y contributividad, porque la redistribución de la renta es una tarea legítima de las políticas públicas, es preciso reconsiderar en qué casos las desviaciones respecto de la proporcionalidad son las adecuadas y cuál es el coste de esas desviaciones. En una cuestión tan importante como el futuro del sistema de pensiones en un escenario de envejecimiento demográfico, la contributividad es, por encima de cualquier otra consideración, un elemento básico para el mantenimiento del sistema público en un nivel aceptable de prestaciones.

IV.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUERBACH, A.J. y KOTLIKOFF, L.J. (1987): *Dynamic fiscal policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BARR, N. (1993): *The economics of the Welfare State*, 2ª edic., Londres, Weidenfeld and Nicolson.
- BREYER, F. (1994): "Voting on social security when labour supply is endogenous", *Economics and Politics*, 6, págs. 119-130.
- BREYER, F. y v.d. SCHULENBURG, J.M.G. (1990): "Family ties and social security in a democracy", *Public Choice*, 67, págs. 155-167.
- BROWNING, E.K. (1975): "Why the social insurance budget is too large in a democracy", *Economic Inquiry*, 13, págs. 373-388.
- CASAMATTA, G.; CREMER, H. y PESTIEAU, P. (1997): On the political sustainability of redistributive social insurance systems, mimeo.
- CONESA, J.C. y KRUEGER, D. (1997): Voting on social security reform with heterogeneous agents, mimeo.

- CONGLETON, R.D. y SHUGHART II, W.F. (1990): "The growth of social security: electoral push or political pull?", *Economic Inquiry*, 28, págs. 109-132.
- DIAMOND, P.A. (1965): "National debt in a neoclassical growth model", *American Economic Review*, 55, págs. 1126-1150.
- FERNÁNDEZ, R. y RODRIK, D. (1991): "Resistance to reform: status quo in the presence of individual-specific uncertainty", *American Economic Review*, 81, págs. 1146-1155.
- GALASSO, V. (1997): The US security system: what does political sustainability imply?, mimeo.
- HAMMOND, P. (1975): "Charity: altruism or cooperative egoism?", en E.S. PHELPS (ed.), *Altruism, morality and economic theory*, Nueva York, Russel Sage Foundation.
- HERCE, J.A.; SOSVILLA, S.; CASTILLO, S. y DUCE, R. (1996): *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*, Barcelona, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona.
- LINDBECK, A. (1985): "Redistribution policy and the expansion of the public sector", *Journal of Public Economics*, 28, págs. 309-328.
- LÓPEZ GARCÍA, M.A. (1991): "Population growth and pay-as-you-go social security in an overlapping generations model", *Public Finance*, 46, págs. 93-110.
- MULLIGAN, C.B. y SALA-I-MARTIN, X.X. (1997): Gerontocracy, mimeo.
- MUÑOZ MACHADO, S.; GARCÍA DELGADO, J.L. y GONZÁLEZ SEARA, L. (dirs.) (1997): *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*, Madrid, Escuela Libre Editorial/Civitas.
- OECD (1996): *Ageing in OECD countries. A critical policy challenge*, Social policy studies, nº 20, París.
- PETERSEN, J.H. (1984): "The political economy of financing old-age pensions", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140, págs. 430-447.
- PIÑERA, J. y WEINSTEIN, A. (1996): *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España*, Madrid, Círculo de Empresarios.
- SJOBLOM, K. (1985): "Voting for social security", *Public Choice*, 45, págs. 225-240.
- TABELLINI, G. (1990): "A positive theory of social security", Working paper nº 3272, Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research.
- VERBON, H.A.A. (1987): "The rise and evolution of public pension systems", *Public Choice*, 52, págs. 75-100.
- ZUBIRI, I. (1997): "El sistema de pensiones español: problemas y perspectivas de reforma", *Economistas*, 75, págs. 44-64.