

Resumen

La mayoría de los países de la OCDE están envejeciendo rápidamente, debido a una gran reducción en las tasas de fertilidad y a un amplio aumento en la esperanza de vida, particularmente en la vejez. Se espera que estos fenómenos continúen y pongan en peligro la sostenibilidad financiera de muchos programas del Estado de bienestar. Sin embargo, el envejecimiento de la población aumenta la relevancia política de las generaciones mayores. En países como Italia y España, que ya se caracterizan por una distribución intergeneracional desigual (e injusta) de los recursos, el efecto político del envejecimiento puede conducir a una mayor desigualdad intergeneracional. Para limitar este efecto electoral del envejecimiento, se necesitan normas constitucionales que protejan a las generaciones jóvenes y futuras.

Palabras clave: envejecimiento, distribución intergeneracional, efecto electoral, Estado de bienestar.

Abstract

Most OECD countries are aging fast, due to a large reduction in the fertility rates and a large increase in life expectancy, particularly at old age. These phenomena are expected to continue and will jeopardize the financial sustainability of many Welfare State programs. Yet, population aging increases the political relevance of the elderly generations. In countries, such as Italy and Spain, already characterized by an unequal (and unfair) intergenerational distribution of resources, the political effect of aging may thus lead to further intergenerational inequality. To limit this electoral effect of aging, constitutional rules protecting young and future generations are needed.

Keywords: population aging, intergenerational inequality, electoral effect, Welfare State programs.

JEL classification: I30, J00.

EFFECTOS ECONÓMICOS DE LA DEMOGRAFÍA POLÍTICA

J. Ignacio CONDE-RUIZ

Fedea y Universidad Complutense de Madrid

Vincenzo GALASSO

Unversita Bocconi

I. INTRODUCCIÓN

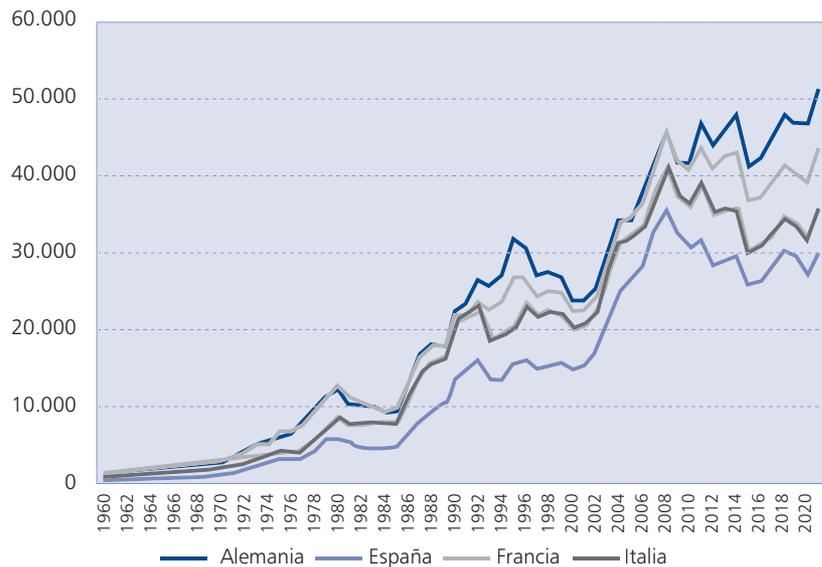
EN 1994, el Banco Mundial publicó un libro (Banco Mundial, 1994) sobre el envejecimiento y el impacto de la demografía en los sistemas de bienestar, que se convertiría en un manifiesto de las políticas públicas a seguir para limitar los efectos del envejecimiento, especialmente en los sistemas de pensiones. El análisis partió de los datos sobre redistribución intergeneracional. Por cada dólar gastado en programas públicos dirigidos a los más jóvenes (0-14 años), a los programas para los mayores de 65 años se dedicaron 2,1 dólares en el Reino Unido, 2,35 dólares en Japón, 2,65 dólares en Francia, 3,16 dólares en Alemania y 3,8 dólares en Italia. Por desgracia, no incorporaba datos sobre España.

Este gran desequilibrio en el gasto público hacia las personas mayores fue, y sigue siendo, impulsado en gran medida por el diseño del Estado de bienestar. En 1995, el gasto en pensiones en Italia fue del 13,1 por 100 del PIB, del 11,8 por 100 en Francia, del 10,3 por 100 en Alemania y del 8,7 por 100 en España. En 2021 el gasto en pensiones asciende al 13,2 por 100 del PIB en España, el 16,9 por 100 del PIB en Italia, el 14,6 por 100 en Francia y el 11,9 por 100 del PIB en Alemania. Y, a pesar del aumento en la longevidad, en la actualidad

la salida efectiva del mercado de trabajo es de 61 años en España, 62,3 años en Italia, 60,4 años en Francia y 63,1 en Alemania. Pero este desequilibrio injusto entre generaciones no se limita al gasto en pensiones. La deuda pública, las regulaciones, los resultados del mercado laboral y el crecimiento económico son todos elementos que han contribuido al deterioro en la justicia intergeneracional.

Ante esta situación, una comparación entre generaciones podría ayudar y representar un ejercicio de conciencia colectiva, al menos para los *baby boomers* (nacidos entre 1947 y 1964), y para una parte de la generación X (nacidos entre 1965 y 1980). En muchos países, una gran parte de los miembros de estas generaciones disfrutaron, cuando se incorporaron al mercado laboral, de niveles de crecimiento económico elevados. En los años 60, 70 y 80, en los cuatro países mencionados anteriormente, la tasa de crecimiento anual de la renta per cápita estaba por encima del 10 por 100 (véase gráfico 1). Con una población joven y pocos pensionistas que mantener, había un dividiendo demográfico importante que facilitaba la financiación de las pensiones y permitía también que los impuestos fueran mucho más ventajosos que en la actualidad. La deuda pública, la carga fiscal para las generaciones jóve-

GRÁFICO 1
PIB PER CÁPITA
 US\$ a precios constantes



nes y futuras, era de alrededor del 30 por 100 del PIB. Al mismo tiempo, el fuerte crecimiento demográfico permitió que estas generaciones se beneficiasen de la mayor generosidad de los sistemas de seguridad social y de la reducción de la edad media de jubilación, gracias a la introducción de los programas de la jubilación anticipada.

¿Cuál es la situación de los nacidos en el nuevo milenio? Es difícil predecir las tasas de crecimiento económico de los próximos treinta y cinco años, pero difícilmente experimentarán tasas como las que experimentaron los *baby boomers* (y parte de la generación X). Ahora, el dividendo demográfico se ha invertido y la edad de jubilación inevitablemente acabará aumentando a medida que crezca la esperanza de vida. Además, dado que las pensiones son una función de las contribuciones pagadas, la generosidad de las mismas de-

pendará del progreso de la vida laboral, de modo que el empleo tardío, con contratos a tiempo parcial y precarios, y el bajo crecimiento económico, también pondrán en peligro las pensiones futuras. Ciertamente, los jóvenes de hoy tienen una carga fiscal mucho más pesada que las generaciones anteriores, la deuda pública está peligrosamente por encima del 110 por 100 del PIB.

En definitiva, las generaciones de los *baby boomers* (y parte de la generación X) tuvieron la suerte de haber experimentado un período, quizá el único, de fuerte crecimiento económico. Además, se ayudaron a sí mismos, a través de políticas fiscales que redistribuyeron recursos sustanciales a su favor, en detrimento de las generaciones jóvenes y futuras: deuda pública, pensiones, jubilación anticipada. Por todo ello, los *baby boomers* (y parte de la generación X) deberían tratar de cambiar su actitud hacia

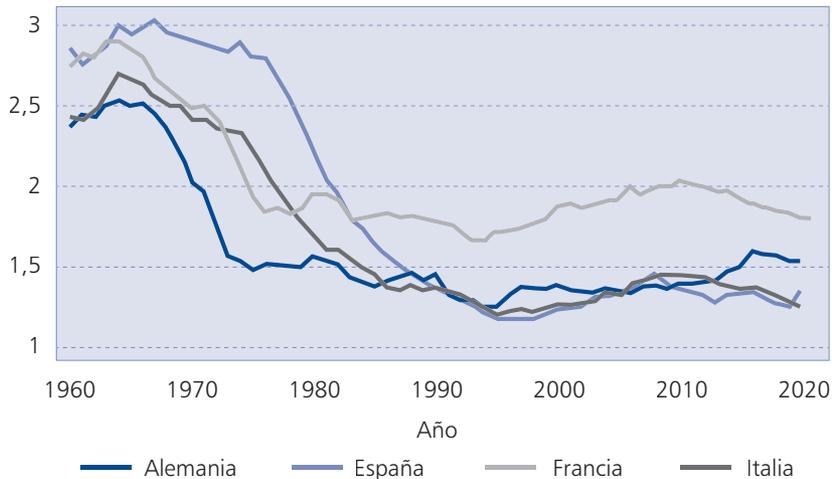
los jóvenes: menos ayudas dentro de la propia familia, dirigida solo a los propios hijos, y más oportunidades de crecimiento para los jóvenes; menos paternalismo y más enfocar el gasto público hacia las políticas que favorecen a los jóvenes, que son, además, las políticas que favorecen el crecimiento a largo plazo y la productividad.

El artículo está organizado de la siguiente forma. La sección dos analiza cómo las tendencias demográficas están afectando al proceso de envejecimiento en España, Italia, Alemania y Francia. La sección tres analiza lo que hemos denominado la «Demografía Política»: cómo el envejecimiento poblacional está afectando a las decisiones políticas. La sección cuatro estudia en qué medida esta demografía política está moldeando las distintas partidas del Estado de bienestar. Por último, la sección cinco concluye con recomendaciones para conseguir que los jóvenes vuelvan a entrar en la agenda de los políticos.

II. TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS HACIA EL ENVEJECIMIENTO

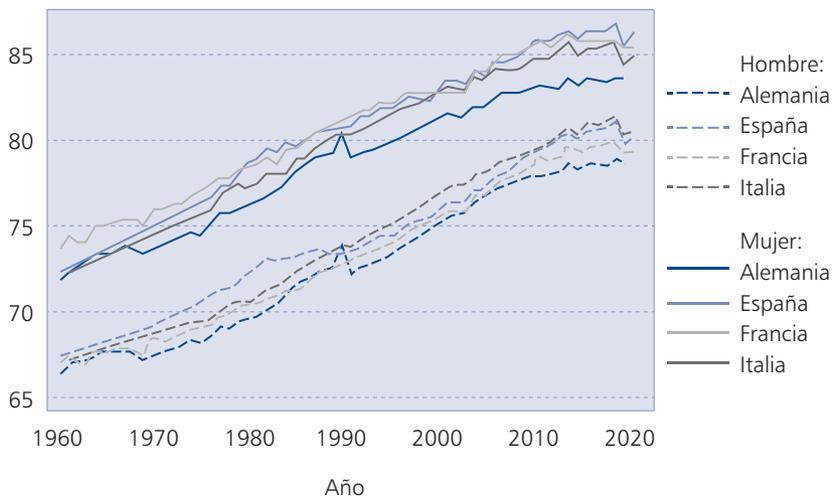
Los cambios demográficos ocurridos en las últimas décadas han sido asombrosos. El proceso de envejecimiento de la población está estrictamente relacionado con las llamadas transiciones demográficas. En el pasado, los países solían presentar altas tasas de fecundidad, pero también altas tasas de mortalidad. Luego, las tasas de mortalidad comenzaron a disminuir, especialmente a una edad temprana. Años más tarde también las tasas de fertilidad han disminuido. La combinación de tasas de

GRÁFICO 2
TASA DE FECUNDIDAD: HIJOS POR MUJER EN EDAD FÉRTIL



Fuente: OCDE (2023), *Fertility rates (indicator)*, doi: 10,1787/827fb01-en (accedido el 9 de mayo de 2023).

GRÁFICO 3
ESPERANZA DE VIDA AL NACER (POR SEXO)



Fuente: OCDE (2023), *Life expectancy at birth (indicator)*, doi: 10,1787/27e0fc9d-en (accedido el 9 de mayo de 2023).

fecundidad y mortalidad define en gran medida la pirámide de población de un país. Las altas tasas de fecundidad y mortalidad se asocian con una población muy joven. La etapa intermedia de la transición demográfica, caracterizada por una baja tasa

de mortalidad y altas tasas de fecundidad, aumenta el tamaño de la población y produce un aumento del tamaño de las cohortes en edad de trabajar, como ocurrió durante el *baby boom* (y parte de la generación X). La etapa final, con baja mortalidad

y bajas tasas de fecundidad, produce una población envejecida, particularmente cuando las reducciones en la tasa de mortalidad se concentran en la vejez.

El gráfico 2 muestra que las tasas de fertilidad seguían siendo relativamente altas hasta principios de los años setenta en Francia, Alemania e Italia, e incluso a principios de los ochenta en España. Ciertamente, estaban por encima del valor de 2,1 hijos por mujer, lo que representa la tasa de fecundidad necesaria para mantener constante la población. Sin embargo, se desplomaron muy rápido y a principios de los años noventa, Alemania, Italia y España, pero no Francia, se encontraban entre los países con las tasas de fertilidad más bajas del mundo.

Al mismo tiempo, la esperanza de vida al nacer creció espectacularmente, tanto para hombres como para mujeres, como se muestra en el gráfico 3. A principios de los años sesenta, la esperanza de vida de un hombre nacido en cualquiera de estos cuatro países rondaba los 67 años, mientras que ahora ronda los 80 años. Aumentos análogos ocurrieron para las mujeres. Aún más pronunciado es el aumento de la esperanza de vida condicional a los 65 años, como se muestra en el gráfico 4. A principios de los años sesenta, un hombre de 65 años en uno de estos cuatro países podría esperar vivir alrededor de 13 años más. Hoy, un hombre de 65 años tiene una esperanza de vida residual de alrededor de 18 años, con una ligera reducción en los últimos años debido a la pandemia de COVID-19. Aún más espectacular es el aumento de la esperanza de vida que experimentan las mujeres. Desde alrededor de quince

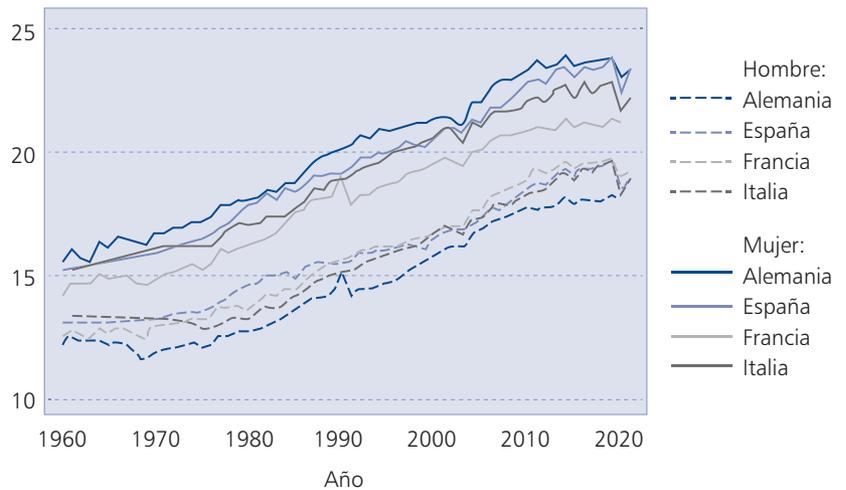
años más a principios de los años sesenta, dependiendo del país, hasta más de veintidós años en la actualidad.

En los últimos años, los grandes flujos migratorios, especialmente hacia algunos países, como Alemania y España (véase el gráfico 5), han contribuido a reducir (o retrasar) este proceso de envejecimiento. De hecho, los migrantes suelen ser más jóvenes que el nativo promedio y tienden a tener tasas de fertilidad más altas. Sin embargo, el fenómeno migratorio solo ha tenido un impacto limitado en la demografía.

La combinación de tasas de fecundidad más bajas y una mayor esperanza de vida (tanto al nacer como a los 65 años) ha modificado en gran medida la forma de la pirámide de población. Un indicador del peso relativo de las distintas cohortes viene dado por la tasa de dependencia de la tercera edad, que se define como la relación entre el número de individuos mayores de 65 años y el número de individuos en edad de trabajar (de 20 a 64 años). La tasa de dependencia de la tercera edad ha aumentado mucho con el tiempo en todos los países (véase gráfico 6 y cuadro n.º 1).

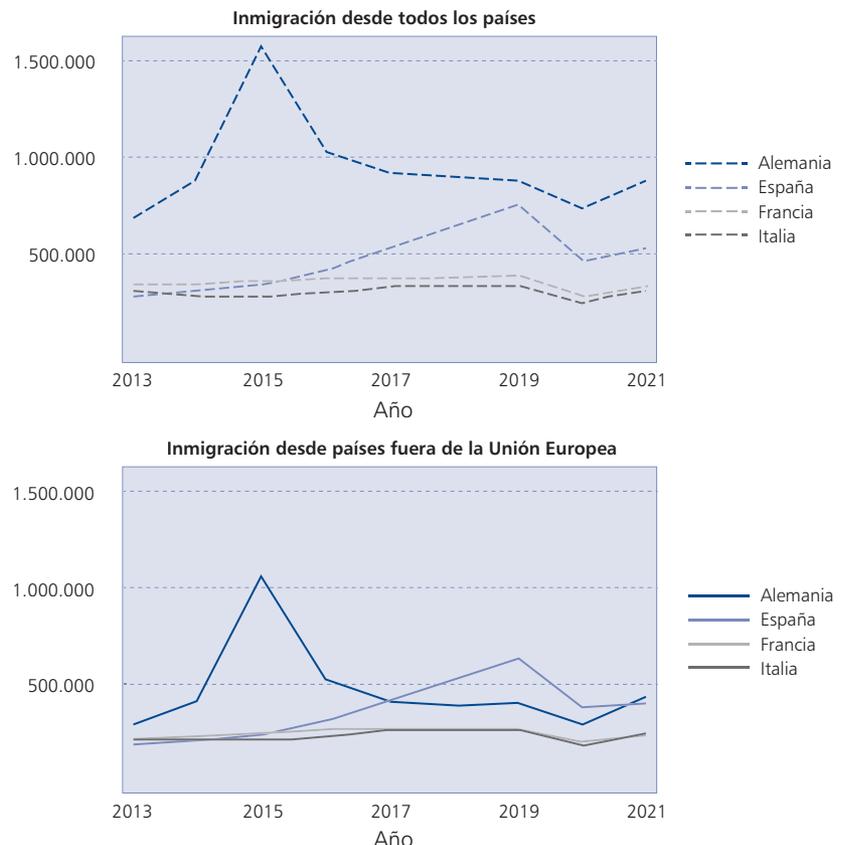
En Italia, esta tasa de dependencia aumentó del 14,3 por 100 en 1950 al 40,9 por 100 en 2023 y se prevé que alcance el 74,4 por 100 en 2050. Análogamente, en España la tasa de dependencia de la vejez era del 12,8 por 100 en 1950 y ha aumentado hasta el 34,5 por 100 en 2023 y se espera que sea del 78,4 por 100 en 2050. En otras palabras, en los años cincuenta, en Italia y España, había una persona mayor por cada siete u ocho personas en edad de trabajar, lo que hacía

GRÁFICO 4
ESPERANZA DE VIDA A LOS 65 AÑOS (POR SEXO)



Fuente: OCDE (2023), *Life expectancy at 65 (indicator)*, doi: 10.1787/0e9a3f00-en (accedido el 9 de mayo de 2023).

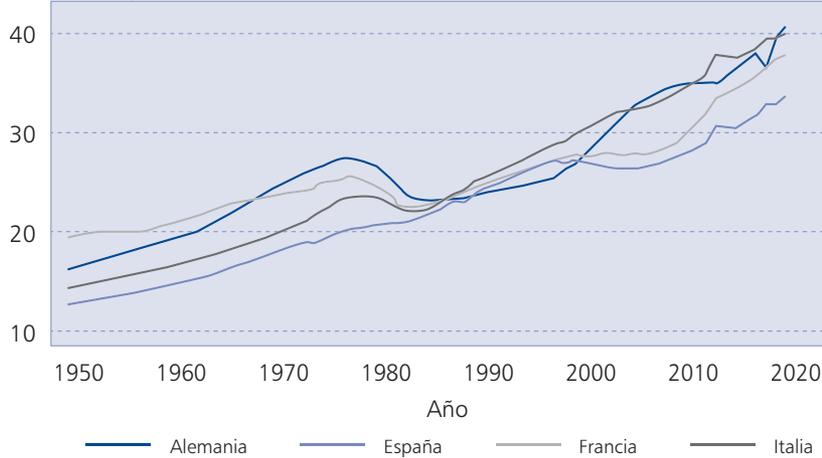
GRÁFICO 5
ENTRADA DE MIGRANTES



Fuente: Eurostat, MIGR_IMM12PRV_custom_6134466.

GRÁFICO 6
TASA DE DEPENDENCIA DE LA TERCERA EDAD
(NÚMERO DE INDIVIDUOS MAYORES DE 65 AÑOS/NÚMERO
DE INDIVIDUOS ENTRE 20 Y 64 AÑOS)

En porcentaje



Fuente: OCDE (2023), *Old-age dependency ratio (indicator)*, doi: 10,1787/e0255c98-en (accedido el 9 de mayo de 2023).

relativamente fácil proporcionar apoyo financiero a las personas mayores. Sin embargo, esta proporción ha cambiado a más de una persona mayor por cada tres personas en edad de trabajar y se prevé que empeore aún más. En 2050, habrá tres personas mayores por cada cuatro personas en edad de trabajar. Este grupo demográfico hará que la sostenibilidad financiera de los programas del Estado de bienestar dirigidos a las personas mayores, como los sistemas de pensiones, sea casi

imposible de conseguir sin hacer importantes reformas.

III. LA DEMOGRAFÍA POLÍTICA

¿Cómo han afectado estas dinámicas demográficas a la redistribución intergeneracional de los recursos? ¿Y cómo va a influir el envejecimiento de la población, impulsado por el continuo aumento de la esperanza de vida y por la fertilidad más baja de la

historia, en la evolución futura de los Estados de bienestar y de la economía en estos países de la UE que envejecen? La instantánea proporcionada en 1994 por el Banco Mundial mostró un gran desequilibrio en el gasto público a través de las generaciones. ¿Contribuirá el proceso demográfico a reducir o amplificar este desequilibrio?

Para dar respuesta a esta pregunta crucial, podemos comenzar por notar que este desequilibrio intergeneracional se debe principalmente a las políticas fiscales, el gasto público y las regulaciones, que están bajo el control directo de los responsables políticos. Y los responsables políticos son políticos electos. En este contexto, parece natural estar de acuerdo con el enfoque de la economía política, que postula que los partidos y los políticos responden a los incentivos electorales. Entonces, la demografía política está en contra de los jóvenes.

El 25 de septiembre de 2022, en Italia hubo casi 8 millones de votantes jóvenes potenciales (18-30 años) y 14 millones de votantes potenciales mayores de 65 años. En 1950, había casi 10 millones de votantes jóvenes, menos de 4 millones de personas mayores. En 2050, solo habrá 6 millones de jóvenes y 18 millones de personas mayores.

En el caso de España las cosas son parecidas. En las próximas elecciones generales a finales del año 2023, en España habrá casi 6,6 millones de votantes jóvenes potenciales (18-30 años) y cerca de 10 millones de votantes potenciales mayores de 65 años. En 1970, había 6,3 millones de votantes jóvenes, 3,4 millones de personas mayores.

CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DEPENDENCIA DE LA TERCERA EDAD

	2000	2010	2020	2025	2050	2070
Francia	27,3	28,6	37,8	41,2	54,5	55,8
Alemania	26,5	34,4	40,5	46,7	58,1	63,1
Italia	29,2	33,4	40,2	44,7	74,4	67,0
España	26,9	27,1	33,7	38,3	78,4	70,4
Media OCDE	22,5	24,8	32,4	36,2	52,7	58,6

Fuente: OCDE.

En 2050, solo habrá 6,4 millones de jóvenes y 16 millones de personas mayores. En Alemania y Francia el envejecimiento también está siendo relevante en el electorado.

Cuando la pirámide demográfica se pone patas arriba, y la relación entre los ancianos y los jóvenes aumenta dramáticamente, la política diseña sus propuestas electorales para las generaciones dominantes; esto es, claramente, no hacia los jóvenes. Los modelos de economía política (véase Persson y Tabellini, 2000), que se utilizan para estudiar los incentivos electorales de los políticos, hablan por sí solos. Si la elección es unidimensional, como, por ejemplo, en el caso de la redistribución del ingreso entre diferentes tipos de personas o entre diferentes generaciones, se puede aplicar el modelo de votante mediano. La política elegida será la que más beneficie al votante mediano, es decir, al votante con la edad mediana entre el electorado. El envejecimiento de la población no hace más que aumentar esta edad mediana, haciendo que la opción política sobre políticas redistributivas esté cada vez más diseñada para satisfacer a los ancianos, alejándose cada vez más de las preferencias de los jóvenes. En la siguiente sección veremos en qué medida esta predicción teórica se cumple en los datos.

Pero no es solo una cuestión de número de votantes potenciales. Otros modelos de economía política argumentan que el aspecto más importante en la elección de los políticos está vinculado a otras características de los votantes, como el afianzamiento de su ideología. Los votantes más radicales son difíciles de convencer por los partidos

a los que se oponen. Por tanto, usar capital político —y políticas que los beneficien— para llegar a estos votantes es inútil. Esto es cierto tanto para los partidos que nunca obtendrán el voto de estos votantes como para los partidos que pueden estar seguros de su voto y, por tanto, no necesitan convencerlos. Los votantes menos radicales, menos ideológicos, por otro lado, tendrán toda la atención de todos los partidos, con la intención de convencerlos para ganar votos más fácilmente (véase Coughlin, 2012). Además, en nuestra opinión, el electorado más envejecido está menos radicalizado.

Por tanto, los viejos son más atractivos también porque son más fáciles de persuadir y movilizar. Llegar a las personas mayores durante una campaña electoral es simple. Basta con utilizar los medios tradicionales: periódicos, televisión, radio. Captar su atención es igual de fácil. Deje de hablar de problemas con las pensiones, tal vez prometiendo un aumento en las pensiones mínimas, y no se le ocurra tocar los impuestos al patrimonio (o a la vivienda). Durante los largos años de jubilación, las personas mayores se centran en estos y algunos otros temas. Constituyen un electorado estable en el tiempo y homogéneo en las necesidades. Además, están bien integrados en el sistema socioeconómico del país, los ancianos no conocen el abstencionismo. Hacer incursiones en los (pocos) votantes jóvenes es mucho más complejo. Se debe llegar a ellos sobre todo en las redes sociales, utilizando herramientas de campaña electoral más innovadoras, como la publicidad programática, que permite colocar vídeos cortos de publicidad electoral en sitios web. Captar su atención

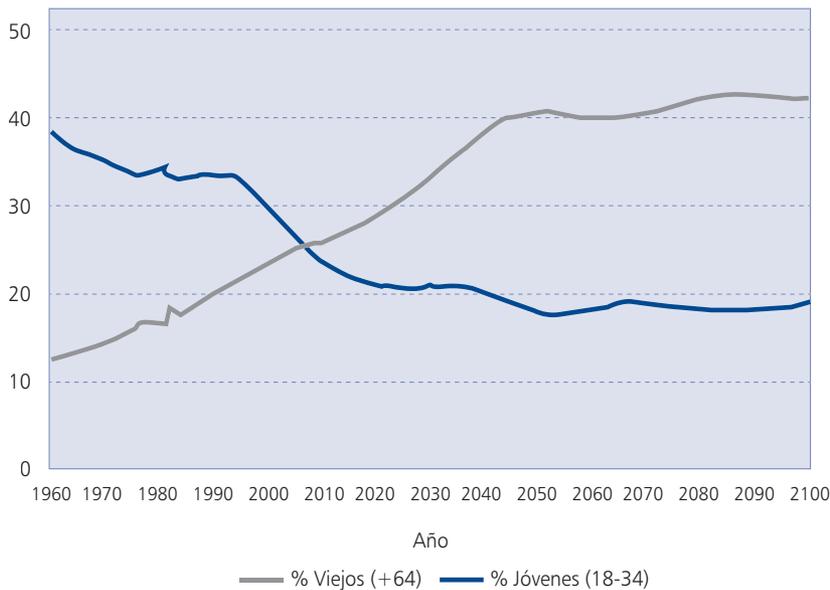
no es nada fácil en comparación con cómo se llega a los mayores.

Además, los jóvenes no son monotemáticos, sino muy heterogéneos en sus intereses. No existe una medida de política económica única para todos, como aumentar las pensiones (o no subir impuestos al patrimonio) para los ancianos. Los muy jóvenes pueden estar interesados en la escuela o en la universidad, pero aún por un corto espacio de tiempo, el mínimo para graduarse. Entonces, los intereses se trasladarían a otra parte, como el mercado laboral o tratar de formar una familia. Cuestiones que requieren políticas que a menudo son muy distintas.

Tal vez también por esta razón, porque los políticos están más atentos a las necesidades de los mayores que a las de los jóvenes, los jóvenes votan menos. Al contrario de la opinión generalizada, la menor participación de los jóvenes en las elecciones no es nada nuevo. Mirando al pasado, siempre han participado menos en las elecciones y se han interesado menos por la política. La ciencia política tradicionalmente ha identificado distintas razones para explicarlo.

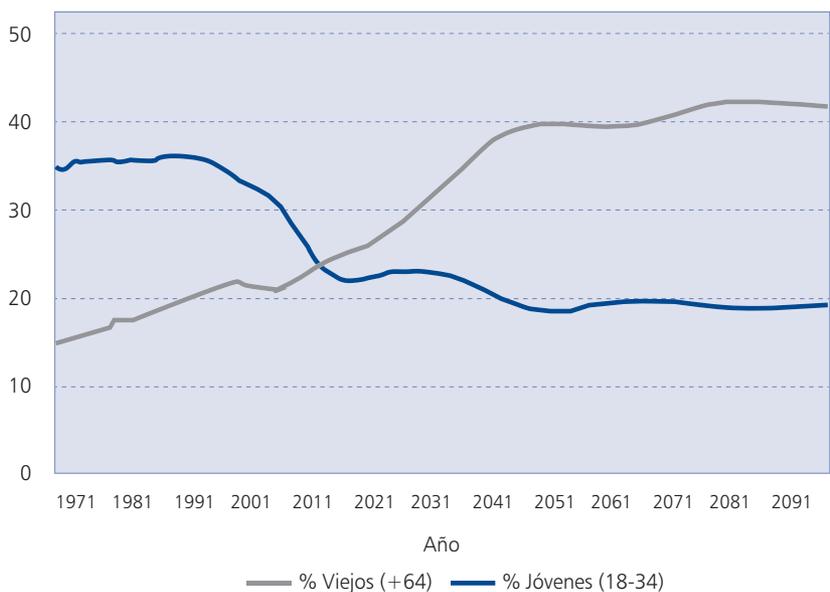
Primero, votar es un hábito que requiere tiempo para afianzarse y, como es lógico, los jóvenes aún no han tenido suficientes oportunidades para formar y reforzar el hábito. Con el tiempo, este va arraigando y la participación electoral aumenta. Segundo, existe un coste de oportunidad relativo a votar. Se necesita un aprendizaje o más experiencias para recibir la información necesaria. Los jóvenes muchas veces tienen trabajos menos flexibles que no les permiten acudir al colegio electo-

GRÁFICO 7
ELECTORADO EN ITALIA: PORCENTAJE JÓVENES (18-34)
VS. PORCENTAJE VIEJOS (+64)



Fuente: Eurostat (código de datos en línea: demo_pjan and proj_23np).

GRÁFICO 8
ELECTORADO EN ESPAÑA: PORCENTAJE JÓVENES (18-34)
VS. PORCENTAJE VIEJOS (+64)



Fuente: Eurostat (código de datos en línea: demo_pjan and proj_23np).

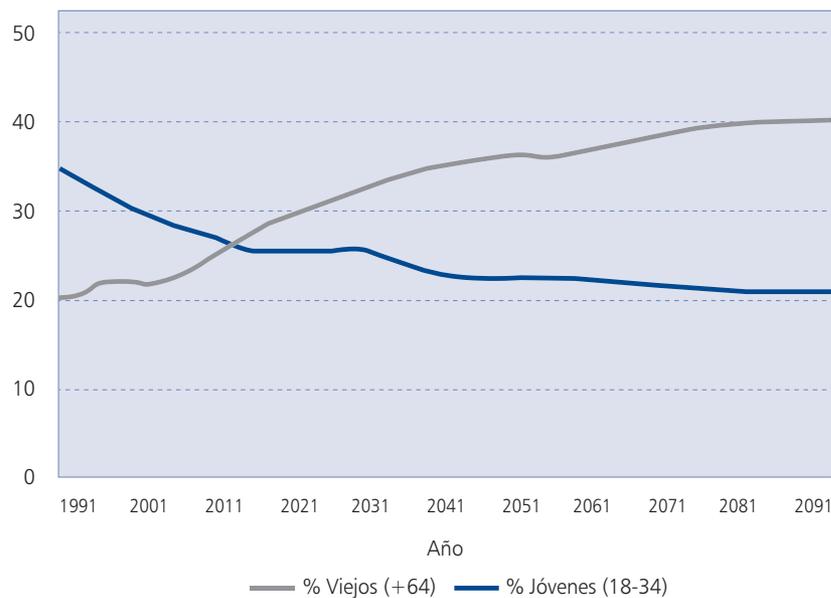
ral, pueden estar residiendo de forma provisional en otra jurisdicción, o simplemente, poseer un menor conocimiento de los candidatos o de los partidos que se presentan, por lo que tienen que hacer un mayor esfuerzo para elegir.

Además, sintiéndose un poco al margen del sistema socioeconómico, los jóvenes no están muy animados a ir a las urnas. Pero su abstención reduce aún más su peso electoral y, por tanto, el atractivo de los votos de los jóvenes para los partidos.

Por tanto, la demografía política los condena inexorablemente. Tampoco los jóvenes han logrado crear un movimiento cultural para defender sus intereses. A pesar de la existencia de muchos grupos juveniles en asociaciones, nunca ha habido movimientos políticos o culturales que hayan logrado situar a los jóvenes en el centro de la agenda político-cultural en ningún país. La última década ha visto (con razón) revitalizarse el movimiento feminista hasta la explosión del movimiento *#metoo*. Igualmente, también acertadamente, en los últimos años, especialmente en los Estados Unidos, la condición racial ha llamado la atención con el movimiento *#blacklivesmatter*. La condición de la juventud, por otro lado, no tiene apenas presencia en el debate público.

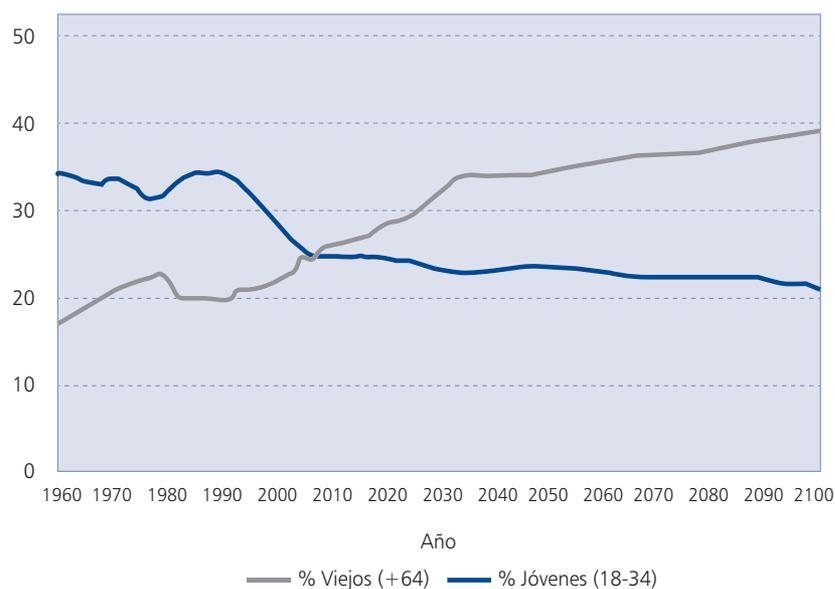
Lamentablemente, el desequilibrio entre jóvenes y viejos va a empeorar en las próximas décadas. Aunque el porcentaje de votantes jóvenes se va a estabilizar en el entorno del 20 por 100 (uno de cada cinco) para los cuatro países de referencia en este artículo, es el porcentaje de votantes mayores de 65 años el que va a continuar aumentando,

GRÁFICO 9
ELECTORADO EN FRANCIA: PORCENTAJE JÓVENES (18-34)
VS. PORCENTAJE VIEJOS (+64)



Fuente: Eurostat (código de datos en línea: demo_pjan and proj_23np).

GRÁFICO 10
ELECTORADO EN ALEMANIA: PORCENTAJE JÓVENES (18-34)
VS. PORCENTAJE VIEJOS (+64)



Fuente: Eurostat (código de datos en línea: demo_pjan and proj_23np).

pasando del 25 por 100 actual hasta situarse, en 2050, por encima del 40 por 100.

Los gráficos 7, 8, 9 y 10 muestran cómo la situación ha cambiado radicalmente y cómo en las próximas décadas se habrán invertido los porcentajes entre jóvenes y mayores de 64 años dentro del electorado. Por tanto, podemos decir que, si los votantes no cambian de actitud, los efectos negativos de la demografía política hacia los jóvenes van a continuar aumentando (1).

IV. EFECTOS DE LA DEMOGRAFÍA POLÍTICA SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR

Según la teoría antes mostrada, la demografía política debería estar generando que gran parte de los recursos públicos se estén destinando hacia la edad (o las personas mayores).

En esta sección vamos a comparar el gasto público como porcentaje del PIB en los cuatro países analizados (Alemania, España, Francia e Italia). Para ello, vamos a analizar la evolución del gasto público por funciones desde 1995 hasta 2009. Creemos razonable utilizar el año 2019 para no estar contaminados por la pandemia, año donde el PIB cayó significativamente en todos los países y dado que el último dato disponible en el momento de la publicación es el de 2021.

Naciones Unidas hace una clasificación del gasto público por funciones. En particular, considera las siguientes 10 funciones: 1) Servicios públicos generales (aquí se incluye también el pago de intereses de la deuda pública); 2) Defensa; 3)

CUADRO N.º 2

GASTO PÚBLICO POR FUNCIONES: 1995, 2008 Y 2019

	ESPAÑA			ALEMANIA			FRANCIA			ITALIA		
	1995	2008	2019	1995	2008	2019	1995	2008	2019	1995	2008	2019
Gasto total	44,1	41,4	42,3	55,1	44,2	45	54,8	53,3	55,4	51,6	47,8	48,5
Servicios públicos generales	8	5,2	5,4	7,4	6,6	5,8	8,3	7,2	5,6	15,1	9,5	7,3
Defensa	1,4	1	0,8	1,3	0,9	1,1	2,5	1,7	1,7	1,3	1,3	1,3
Orden público y seguridad	2	2	1,8	1,6	1,5	1,6	1,5	1,5	1,6	1,9	1,8	1,8
Asuntos económicos	5,8	5,5	4,2	11,1	3,7	3,2	5,9	4,6	5,9	4,3	3,9	4,1
Protección del medio ambiente	0,8	1	0,9	0,9	0,5	0,6	0,6	0,9	1	0,6	0,8	0,9
Vivienda y servicios comunitarios	1	1,1	0,4	0,8	0,7	0,4	0,9	1,2	1,1	0,7	0,6	0,5
Sanidad	5,2	6,1	6,1	6,1	6,5	7,3	7,1	7,4	8	5,1	7	6,8
Ocio, cultura y religión	1,3	1,6	1,2	1	1,1	1	1	1,4	1,4	0,7	0,7	0,8
Educación	4,3	4,2	4	4,1	3,9	4,4	5,8	5,4	5,2	4,4	4,3	3,9
Protección social	14,3	13,8	17,4	20,7	18,8	19,6	21,3	21,8	23,8	17,5	18	21,1

CUADRO N.º 3

VARIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL POR FUNCIONES EN EL PERÍODO 2008 Y 2019

En puntos del PIB

	ESPAÑA	ALEMANIA	FRANCIA	ITALIA
Gasto total	0,9	0,8	2,1	0,7
Servicios públicos generales	0,2	-0,8	-1,6	-2,2
Defensa	-0,2	0,2	0	0
Orden público y seguridad	-0,2	0,1	0,1	0
Asuntos económicos	-1,3	-0,5	1,3	0,2
Protección del medio ambiente	-0,1	0,1	0,1	0,1
Vivienda y servicios comunitarios	-0,7	-0,3	-0,1	-0,1
Sanidad	0	0,8	0,6	-0,2
Ocio, cultura y religión	-0,4	-0,1	0	0,1
Educación	-0,2	0,5	-0,2	-0,4
Protección social	3,6	0,8	2	3,1

Orden público y seguridad; 4) Asuntos económicos (aquí se incluye transporte y asuntos comerciales y laborales); 5) Protección del medio ambiente; 6) Vivienda y servicios comunitarios; 7) Salud; 8) Ocio, cultura y religión; 9) Educación; y 10) Protección social. En el cuadro n.º 2 vemos cómo han evolucionado las distintas partidas desde 1995 hasta el año 2019 en términos del PIB.

Como se puede ver en el cuadro n.º 3, el nivel de gasto

público ha aumentado entre 2008 y 2019 en todos los países: 0,9 por 100 del PIB en España, 0,8 por 100 del PIB en Alemania, 2,1 por 100 del PIB en Francia y 0,7 por 100 del PIB en Italia.

Por un lado, la partida Servicios públicos generales solo aumentó en España un 0,2 por 100 del PIB. Esto es debido al aumento del servicio de la deuda, pues el nivel de deuda pública ha pasado del 40 por 100 en 2008 al 98 por 100 en 2019. Se puede

ver claramente que la partida que más ha aumentado en los cuatro países es la de Protección social: 3,6 por 100 del PIB en España, 0,8 por 100 del PIB en Alemania, 2 por 100 del PIB en Francia y 3,1 por 100 del PIB en Italia.

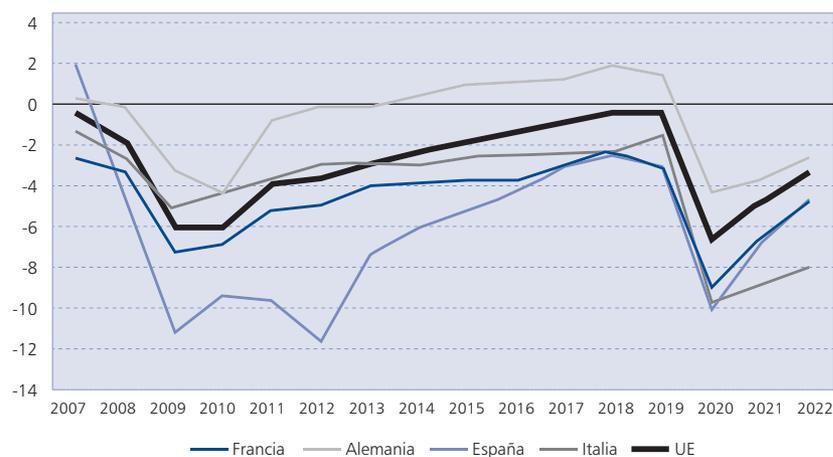
Curiosamente, las partidas que más benefician a los jóvenes como la Educación solo ha subido en Alemania, la Vivienda ha caído en todos los países y la Protección del medioambiente apenas sí ha subido una décima en Francia, Alemania e Italia, y ha caído una décima en España. Podemos considerar que las partidas de Servicios públicos generales, Asuntos económicos, Defensa, Orden y seguridad y ocio son neutrales en el sentido de que benefician por igual a viejos y a jóvenes y prácticamente no se han movido.

Dentro del gasto de protección social hay partidas que benefician a los viejos y otras a los jóvenes. Vemos cómo han evolucionado las distintas partidas del gasto social en el cuadro n.º 4. Como se puede ver en dicho cuadro n.º 4, prácticamente todo el

CUADRO N.º 4
**VARIACIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR PARTIDAS EN EL PERÍODO
 2008 Y 2019**
 En puntos del PIB

	ESPAÑA	ALEMANIA	FRANCIA	ITALIA
Protección social	3,6	0,8	2	3,1
Enfermedad e incapacidad	0,3	0,6	0,4	0,2
Edad avanzada	3,2	0,4	1,1	1,2
Supervivientes	0,4	0	0,1	0,1
Familia e hijos	0,1	0,3	-0,2	0
Desempleo	-0,4	-0,7	0,3	0,6
Vivienda	-0,1	-0,1	0	0
Exclusión social (resto)	0,2	0,3	0,4	0,8
Protección social (resto)	-0,2	-0,1	0	0

GRÁFICO 11
DÉFICIT PÚBLICO
 Porcentaje del PIB



Fuente: Eurostat.

aumento en Protección social ha ido destinado a la edad: enfermedad, incapacidad, edad avanzada (pensiones) y supervivientes (o pensión de viudedad). Las otras partidas apenas han aumentado o incluso han disminuido.

En resumen, el porcentaje de recursos de la protección social que va destinado a los mayores ha aumentado. En España ha pasado del 75 al 82 por 100 del total. En Alemania y en Francia el aumento del gasto ha sido más equilibrado, pasando del 73

al 75 por 100 y del 72 al 73 por 100, respectivamente. En Italia, este porcentaje ha caído, pero es que estaba ya muy alto. Ha pasado del 90,5 por 100 en 2008 al 84 por 100 en 2019. A pesar de un aumento en el gasto en pensiones, con la introducción de sistema de cuotas para fomentar la jubilación anticipada, en 2019 en Italia se ha introducido también un sistema de renta básica llamado *rente de ciudadanía*, que ha aumentado mucho también el gasto en exclusión social.

Para un análisis completo de los efectos de la demografía política es importante, también, analizar que está pasando con el déficit, con el déficit estructural y con la deuda pública.

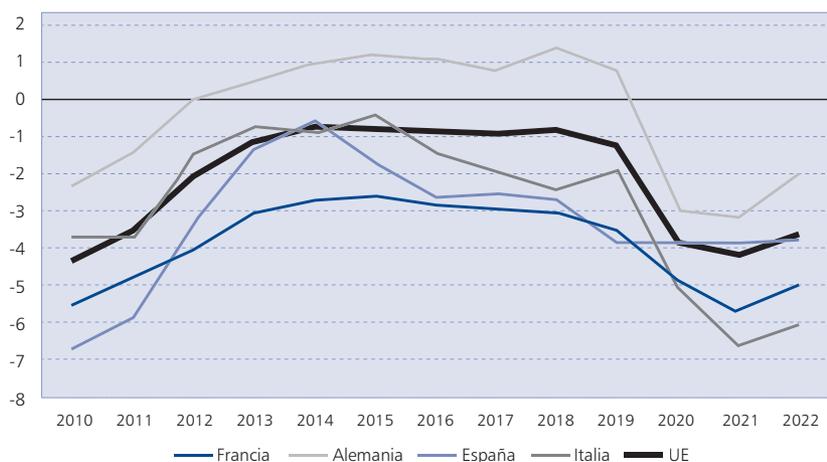
En los gráficos 11 y 12 podemos ver la evolución del déficit público y del déficit estructural en nuestros cuatro países. Parece claro que la disciplina fiscal es mayor en Alemania que en los otros tres países.

Es decir, vemos cómo Italia, Francia y España tienen un déficit fiscal de forma sistemática. Está justificado tener déficit en algunas situaciones, como cuando se entra en recesión o cuando la economía viene afectada por situaciones inesperadas como una pandemia, pero no parece razonable tener déficit estructural todos los años. La mayor disciplina de Alemania en sus cuentas públicas le permite tener un nivel de deuda pública más baja que los otros tres países (véase gráfico 13).

Para poder analizar la situación fiscal de un país en cada momento se suele usar lo que se denomina «déficit estructural», que no es otra cosa que el déficit que tendría un país cuando está en equilibrio o produciendo a su potencial. Podemos decir que hay dos tipos de gasto: uno, que es el mayoritario, estructural y que no depende de la situación económica, como, por ejemplo, el gasto en pensiones, la sanidad, la educación, la defensa, etcétera. Luego hay otra parte del gasto que depende de la situación económica, como, por ejemplo, las prestaciones por desempleo o las ayudas a las empresas, que hacen que se gaste más cuando se está en recesión, así como cualquier decisión de

GRÁFICO 12
DÉFICIT ESTRUCTURAL

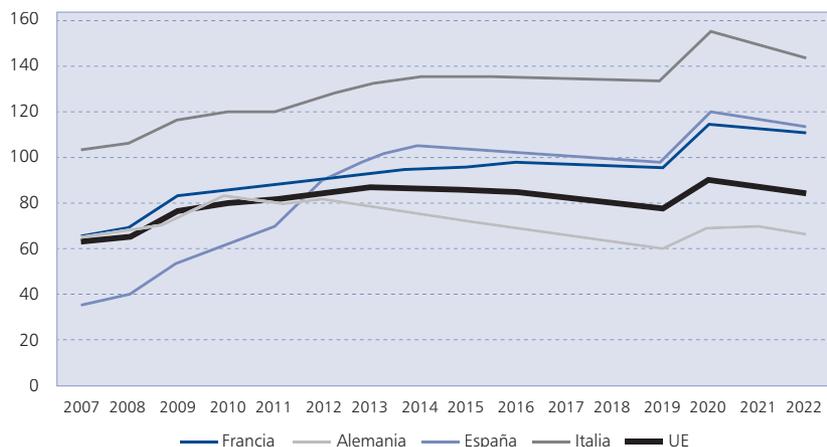
Porcentaje del PIB



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO 13
DEUDA PÚBLICA

Porcentaje del PIB



Fuente: Eurostat.

gasto de carácter temporal, como una inversión estratégica o unas medidas puntuales para hacer frente a una pandemia o a una guerra. Algo similar ocurre con los ingresos, pero, en este caso, la mayor parte sí depende del ciclo. Por ejemplo, el IRPF, el impuesto de sociedades o las cotizaciones sociales se ven muy afectados cuando la economía entra en recesión. Por este motivo, para

valorar qué nivel de déficit es razonable, hay que tener en cuenta la parte del ciclo económico en la que nos encontramos. Y esto es justo lo que hace el déficit estructural. Es fácil anticipar que lo razonable económicamente sería que no hubiera déficit cuando se crece al potencial. Pues bien, como hemos visto, solo Alemania no tiene déficit estructural. Francia, Italia o España, por el con-

trario, tienen abultados déficits estructurales, que no significan otra cosa que los ingresos no son suficientes en ningún momento del ciclo económico para financiar los gastos. Y, como consecuencia, necesitan emitir deuda pública para financiarlos.

Y, de esta forma, la existencia de un déficit estructural permanente, estaría amplificando el problema de justicia intergeneracional mencionado anteriormente. Es decir, no solo la mayor parte del gasto va hacia los mayores, sino que como no se está recaudando lo suficiente para financiar este gasto (*i.e.* hay un elevado déficit estructural), se tiene que financiar con deuda pública, que no es otra cosa que facturas impagadas que se trasladan a las futuras generaciones.

Por último, la demografía política no solo afecta a la distribución del gasto público funcional, sino que también puede afectar a la regulación. Sin entrar en detalles institucionales, la regulación laboral suele estar segmentada, en el sentido de que en los cuatro países hay un porcentaje de trabajadores estables y protegidos y luego hay otro porcentaje de trabajadores con contratos precarios y con baja protección. Normalmente, este segmento de los trabajadores son los que dotan de flexibilidad a las empresas para poder competir en un mercado globalizado. Y son, principalmente, los trabajadores más jóvenes lo que se encuentran en el segmento desprotegido del mercado de trabajo. Al mismo tiempo, la regulación del mercado de la vivienda y la ausencia de recursos para invertir en vivienda en alquiler para los jóvenes, o en rentas de emancipación o de apoyo a la familia,

hacen cada vez más difícil que los jóvenes puedan emanciparse para desarrollarse personal y profesionalmente. Una prueba evidente de que todo ello hace que los jóvenes de hoy están peor que los jóvenes de generaciones anteriores es que la emancipación se ha retrasado en todos los países. Y no solo eso, sino que también se han reducido las tasas de fecundidad y la edad de las madres cuando tienen el primer hijo (véase gráfico 14).

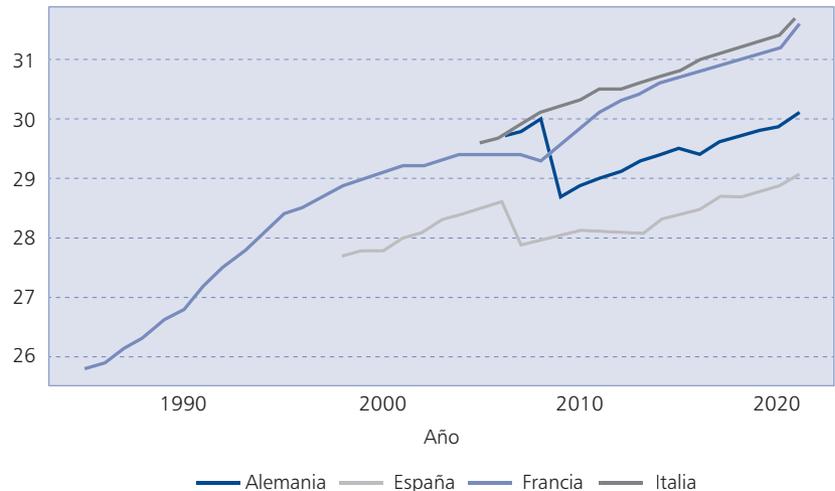
V. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA Y CONCLUSIONES

La demografía política o las tendencias demográficas han debilitado y van a seguir debilitando aún más la voz política de los jóvenes. Los jóvenes han pasado de ser un bloque electoral fundamental hace varias décadas a uno periférico. Es muy probable que las generaciones futuras, desalentadas por la pérdida de influencia en unas elecciones, no consigan adoptar el hábito del voto. La participación electoral de los jóvenes ya es tradicionalmente baja, pero esta disminuirá aún más.

El hecho de que cada vez se tenga menos en cuenta las preferencias de los jóvenes en los procesos electorales es un grave problema. Por un lado, les genera menos incentivos a ir a votar y la caída de la participación de los jóvenes debilitará la legitimidad de los Gobiernos elegidos. Por otro lado, que solo se escuche la voz de los más mayores en las elecciones hace que la política se centre en el cortoplacismo. Por esto es fundamental que la democracia dé voz a las generaciones futuras o a los jóvenes.

El pasado año 2022 se conmemoró el Año Europeo de la

GRÁFICO 14
EDAD MEDIA A LA QUE LAS MUJERES TIENEN SU PRIMER HIJO



Fuente: Eurostat (código de datos en línea: demo_find).

Juventud, pero poco se hizo para modificar los incentivos electorales habituales. Para neutralizar los incentivos electorales (detrás de la demografía política) que empujan a olvidarse de los jóvenes y a atraer solo a los votantes mayores, es necesario avanzar en dos dimensiones.

En primer lugar, para aumentar el peso de los jóvenes en unas elecciones se puede introducir el voto obligatorio y bajar la edad de voto a los 16 años. Hacer obligatorio el voto, como ocurre en Australia, Bélgica, Brasil y muchos otros países, podría impulsar la voz de los jóvenes en el corto plazo, pero para afianzarlo es necesario que los jóvenes vean que su participación es útil y que son tenidos en cuenta por los políticos. Si se baja la edad de voto a los 16 años el porcentaje de votantes potenciales jóvenes en unas elecciones aumenta. En la mayoría de los países la edad de voto son los 18 años. Austria es el único país europeo que

permite a los jóvenes de 16 y 17 años votar en todo el país.

En segundo lugar, contar con una regla fiscal intergeneracional, que regule automáticamente la asignación del gasto público (Faioli y Nannicini, 2023). En su formulación más simple, la regla fiscal estipularía que, por cada euro adicional asignado a programas de gasto público, que están dirigidos principalmente a las personas mayores, se debería asignar un euro adicional a programas de gasto dirigidos a los jóvenes.

Además, sería deseable establecer que estos recursos no pueden ser financiados por deuda. Esta regla fiscal intergeneracional no tendría capacidad de reducir o reasignar el gasto público existente, ya que solo afectaría a las futuras medidas de política fiscal. Sin embargo, tendría muchas ventajas. En primer lugar, ayudaría a reorientar el gasto fiscal a favor de los jóvenes a lo largo del tiempo, actuando sobre los flujos de gasto futuros. Por tanto,

representaría un contrapeso a las dinámicas demográficas que, al aumentar el número de personas mayores, tienden automáticamente a aumentar el gasto total de programas como pensiones, salud, o dependencia. En segundo lugar, aumentaría el coste de oportunidad de transferir recursos a los mayores para ganar unas elecciones. Como no se pueden financiar con deuda, y por cada euro que quisieran gastar en los mayores tendrían que gastar el equivalente en los jóvenes, cada euro comprometido en la elección a los mayores les costaría el doble. Y esto obligaría a, o bien una subida de impuestos (políticamente muy costosa), o una reducción (aún más dolorosa) del gasto público existente. En tercer lugar, cambiaría el gasto público hacia programas que favorecen a los jóvenes, como la educación

de 0-3 años, primaria, secundaria e incluso universidades, aumentar el presupuesto de I + D + i, la vivienda, las ayudas a la emancipación. Es decir, medidas que tendrían un impacto positivo en el crecimiento económico o el aumento de la productividad.

Ningún partido promoverá espontáneamente una regla fiscal intergeneracional de este tipo. La demografía política no lo hace electoralmente atractivo: mejor dar a los mayores que a los jóvenes. Por ello la única solución es que los adultos y las personas mayores (los *baby boomers* y la generación X) se den cuenta de que el futuro de nuestros jóvenes podría ser peor que nuestro presente y cambien sus preferencias hacia los políticos que tomen en serio las demandas de nuestros jóvenes.

NOTA

(1) Ver GALASSO (2021 y 2018) para un análisis detallado de la demografía política en Italia y CONDE-RUIZ y CONDE-GASCA (2023) para España.

BIBLIOGRAFÍA

- CONDE-RUIZ, J. I y CONDE-GASCA, C. (2023). *La Juventud Atracada*. Editorial Península (Grupo Planeta).
- COUGHLIN, P. J. (1992). *Probabilistic voting theory*. Cambridge University Press.
- FAIOLI, M. y NANNICINI, T. (2023). *Lúguaglianza è una cosa seria*. Il Mulino.
- GALASSO, V. (2018). *Political Economics of the Welfare State*. Bocconi University Press.
- GALASSO, V. (2021). *Gioventù Smarrita*. Bocconi Editori.
- PERSSON, T. y TABELLINI, G. (2000). *Political Economics*. MIT Press.
- WORLD BANK (1994). *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth. Summary*. The World Bank.