

EL DEBATE SOBRE LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Julio SEGURA

INTRODUCCION

LA crisis por la que atraviesan en todo el mundo los sistemas de seguridad social tiene, en general, dos componentes de naturaleza distinta, aunque relacionados entre sí. En primer lugar, la seguridad social es una *institución* que, desde el punto de vista de sus funciones, ha ido, con el paso del tiempo, generando incentivos negativos en ciertos aspectos de las decisiones económicas. En segundo lugar, se trata de una actividad pública cuya forma de *financiación* se diseñó desde un principio de manera que sólo resultara compatible con los equilibrios agregados básicos del sistema, dado un nivel significativo de prestaciones, en un contexto de estabilidad de precios, ritmos de crecimiento importantes y duraderos de la renta real y elevados niveles de empleo.

La seguridad social, como institución característica de los sistemas de economía de mercado, fue ideada como un esquema compensatorio que garantizaba a los estratos menos favorecidos de la sociedad un nivel de cobertura mínimo de sus necesidades esenciales. Es un hecho bien conocido, y sólidamente fundamentado desde el punto de vista analítico, que en una economía de mercado existe una relación de sustituibilidad significativa entre equidad y eficiencia. Una economía de mercado se

caracteriza, en el mejor de los casos, desde el punto de vista de la distribución de la riqueza, por generar una distribución primaria de la renta que mantiene la eficiencia técnica en la asignación de los recursos a partir de una distribución inicial poco equitativa: por tanto, reproduce, de forma ampliada, las desigualdades iniciales en el reparto de la riqueza. Además, un alto grado de eficiencia requiere, a su vez, una importante capacidad de adaptación de la economía ante situaciones inciertas y cambiantes, lo que exige una fuerte flexibilidad en los mecanismos de asignación de recursos.

En consecuencia, la eficiencia implica una distribución primaria de la renta poco equitativa y requiere gran flexibilidad por parte del sistema económico. Lo primero provoca desigualdades que, si no se corrigen o mantienen dentro de ciertos límites, pueden dar lugar a situaciones socialmente incompatibles con la democracia y la paz social; lo segundo aumenta el riesgo individual y exige cierto grado de aseguramiento de las personas, que pueden verse afectadas en forma negativa por la flexibilidad del sistema.

Tanto los impuestos, como elemento corrector de la distribución primaria de la renta, como la seguridad social, como mecanismo de protección del individuo ante circunstancias adversas, son instrumentos que tratan de mantener un equilibrio

socialmente aceptable entre eficiencia y equidad. Pero este equilibrio no es fácil de lograr, porque una eliminación total de las consecuencias adversas de los riesgos individuales genera incentivos negativos, desde el punto de vista de la eficiencia del sistema, sobre los agentes individuales, y un sistema de protección es, a partir de ciertos niveles, y sin entrar en su financiación, muy costoso, de forma que, antes o después, dedicar recursos al objetivo de protección implica detraerlos de la inversión.

Una dilatada onda expansiva como la experimentada por las economías occidentales a lo largo de dos décadas, antes de la crisis de los años setenta, es claro que tenía que conducir a una progresiva mayor cobertura de riesgos individuales —por la doble vía de cubrir nuevas contingencias y hacerlo en forma más generosa—, tanto por las mayores presiones sociales como por el fuerte excedente, que permitía financiar mayores gastos asistenciales sin detrimento notorio de la eficiencia productiva. A su vez, el desarrollo organizativo de la seguridad social tenía que plantear, con el paso del tiempo, problemas de gestión característicos de todas las grandes organizaciones, que conducen a cierto grado de relajación en su gestión y, por tanto, a la disminución de la relación entre los beneficios sociales proporcionados por el sistema y los costes totales de los mismos (prestación, organización y gestión).

En el marco de esta fuerte expansión de la seguridad social, la crisis de los años setenta provoca una brusca ruptura del *statu quo*, derivada, como es bien sabido, de:

- la disminución de la tasa de crecimiento de los ingresos —tanto impuestos como cuotas—, derivada de la reducción de la tasa de crecimiento de la renta y el menor empleo, y

- la expansión de los costes de la seguridad social, debida a las mayores prestaciones (paro, jubilaciones anticipadas...)

Ruptura de la situación de equilibrio previo que, en el caso de la economía española, se vio agudizada por:

- la estructura de edades de la población, que implica un aumento «vegetativo» de la relación beneficiarios/cotizantes;

- la reducción de la relación activos/pasivos, es decir, cotizantes/pensionistas (que se encuentra en estos momentos en torno a 2 frente a la considerada aceptable de 3), que coincide con la captación por parte del sistema de los máximos colectivos a comienzos de los años setenta;

- la disminución de ingresos por la política de reducción o, cuando menos, contención de cuotas y aumento de las moras y prácticas fraudulentas;

- el aumento de la participación de los gastos de la seguridad social en el PIB, con la consiguiente colisión directa e indirecta por la captación de recursos frente a la inversión, y

- problemas de diseño, calidad y gestión de las prestaciones (1).

No deja de resultar paradójico por otra parte que, siendo los problemas de la seguridad social en España mucho más agudos que en otras economías desarrolladas, la discusión sobre la misma presente un notable retraso en nuestro país. Mientras que el

gran debate sobre la seguridad social en los Estados Unidos se genera en la década de los años sesenta —en plena expansión— y numerosos proyectos de reforma son muy anteriores a la crisis, en España sólo ante la presión de los hechos, y ya instalada la crisis, se comienzan a discutir tímidamente los problemas relacionados con la seguridad social, y hasta 1982 no se dispone de un informe riguroso y estructurado sobre los distintos aspectos de la seguridad social, y de un plan de reforma integral de la misma (2).

En las líneas que siguen voy a tratar fundamentalmente tres tipos de problemas relativos a la seguridad social que me parecen de interés, aunque no sean los únicos. El primero se relaciona con el hecho de que cualquier reforma de la seguridad social que sea viable tiene que contar con un grado de acuerdo social elevado y que esto, aparte de las dificultades propias de todo acuerdo en que es preciso repartir sacrificios, se ve enormemente obstaculizado por *el imperfecto conocimiento y la percepción sesgada por parte de los agentes económicos de lo que es la seguridad social como institución económica*. El segundo problema se refiere a la polémica genérica entre *sistemas de reparto y de capitalización*, polémica en buena medida estéril y engañosa cuando toma la forma de defensa de uno de los dos sistemas como solución a los problemas de financiación de la seguridad social. El tercero se refiere a *la cobertura y el carácter público o privado del sistema*, tema en el cual la ausencia de un acuerdo social explícito respecto a lo que se consideran bienes públicos, y la no diferenciación entre los componentes de

seguro estricto y programa de bienestar social, conduce con frecuencia a supuestas soluciones impracticables por su incoherencia lógica (3).

Querría, como resultante, transmitir un mensaje que podría sintetizarse muy brevemente como *la imposibilidad de las soluciones radicales y la necesidad de buscar soluciones mixtas, que impliquen un reparto equitativo y socialmente pactado de costes y beneficios de la imprescindible reforma de la seguridad social*.

LOS SESGOS DE PERCEPCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL POR PARTE DE LOS AGENTES ECONOMICOS INDIVIDUALES

El sistema de seguridad social español es un sistema de reparto en el que las cotizaciones y los impuestos pagados por los activos ocupados constituyen los recursos para financiar las prestaciones a los no ocupados e inactivos (4). Parte del sistema se financia con cuotas sobre los salarios pagadas por trabajadores y empresarios y parte —creciente con el déficit del sistema— mediante impuestos. Pero, en la medida en que quienes satisfacen cuotas en la actualidad percibirán en el futuro prestaciones en función de las cuotas que paguen las generaciones futuras, la financiación global es de tipo fiscal.

Esto da lugar a un primer tipo de sesgo: *la percepción social de las prestaciones es superior a la de los costes de las mismas*, ya que el beneficiario no soporta en forma explícita la carga financiera, por lo que tiende a subestimar la carga fiscal real y el ex-

ceso de gravamen que pueda producirse. Este sesgo da lugar a un resultado evidente: la demanda de prestaciones es superior a la que existiría en caso de que cada individuo conociera los costes sociales reales de las mismas, lo que constituye un conocido fenómeno en la literatura económica para el caso de ciertos tipos de bienes públicos.

En segundo lugar, en la medida en que el cotizante paga una cuota en forma de proporción de sus salarios, tiende a considerar esta como una cuota de seguro personal que, por tanto, consagra un derecho a recuperar lo pagado cuando se produce una contingencia determinada legalmente protegida. Cualquier cálculo sencillo demostraría que la media de los beneficios obtenidos por los individuos es superior a la de las cuotas pagadas, pero esto implica un cálculo racional fuera del alcance de los agentes individuales. Expresado en otros términos, los jóvenes (cotizantes hoy) calculan los rendimientos que esperan obtener de sus cuotas en función de los beneficios que observan perciben los viejos (cotizantes ayer), por lo que excluyen de sus expectativas el importante componente de transferencia intergeneracional de renta que implica el sistema de financiación descrito. Por tanto: *los individuos no perciben el componente de solidaridad intergeneracional que contienen sus pagos y la percepción de prestaciones de la seguridad social.* Este sesgo implica, en último extremo, que cada generación no sólo se encuentra con derecho a recuperar en su integridad lo pagado como cotizante, cuando estaba empleada, a la seguridad social, sino que además considera razonable obtener el tipo de presta-

ciones percibidas por sus antecesores más la posible mejora en las mismas por el paso del tiempo. Esto produce una asimetría en la transferencia intergeneracional de renta que la sociedad, en su conjunto, tiende a considerar debe ir siempre hacia adelante, de las generaciones jóvenes hacia las maduras, de forma tal que la demanda social normal implica una escalada en espiral que sólo puede mantenerse durante períodos de tiempo finitos bajo condiciones económicas boyantes.

Este tipo de sesgo tiene que ver con el hecho de que los individuos desconocen tanto los tipos de rendimiento presente y futuro de sus cotizaciones como, normalmente, el tipo de rendimiento medio del capital de la economía. Un sistema como el descrito se sabe que tiene como rendimiento máximo la tasa de crecimiento de la renta real de la economía (más, en su caso, la de crecimiento de la recaudación real de los impuestos afectados a la financiación de la seguridad social) (5), pero los cotizantes estiman el rendimiento actual por el tipo de prestaciones que reciben las generaciones maduras y lo extrapolan al futuro, con independencia de cual sea la expansión económica cuando ellos pasen a ser maduros. Por tanto, *los individuos tienden a sobreestimar en época de crisis los rendimientos de sus cotizaciones y, en todo caso, no perciben que son normalmente inferiores a los rendimientos de la inversión en capital productivo.* El resultado de este sesgo es, como resulta imaginable, la subestimación del coste oportunidad real en que incurre la sociedad en su conjunto por financiar el sistema de seguridad social, es decir del coste de dedi-

car recursos a fines asistenciales en vez de directamente productivos.

Los dos sesgos comentados conducen al mismo tipo de resultados por vías distintas: subvalorar los costes y sobrevalorar los beneficios del sistema de seguridad social, dando lugar, en consecuencia, a una demanda de prestaciones de la seguridad social superior a la óptima desde el punto de vista de la eficiencia productiva.

Este tipo de percepción perversa del funcionamiento de los sistemas de seguridad social puede ser soportable en situaciones de expansión económica, tanto por no existir problemas de escasez de fondos para la inversión como por el hecho de que el tipo de rendimiento real de las cuotas de la seguridad social es mayor en períodos de expansión económica. Pero en períodos de crisis, en que el rendimiento real de las cuotas puede anularse y los recursos son escasos, los sesgos comentados implican unas pérdidas de eficiencia que no son sostenibles a medio plazo.

Las sugerencias para tratar de paliar los aspectos negativos de estos rasgos son, necesariamente, modestas, aunque no por ello menos importantes, y pueden sintetizarse en el logro de tres objetivos.

El primer objetivo sería *mejorar la información y el grado de conocimiento del público sobre la verdadera naturaleza de la seguridad social.*

En este campo no sólo se trata de que las cuentas de la seguridad social sean claras y transparentes, sino de que sean inteligibles en ciertos aspectos para el ciudadano medio. No sólo es

significativa la cifra del déficit, sino que lo es en mayor medida si cabe cómo se genera y a qué se debe. Por ejemplo, el ciudadano medio debería saber cual es la recaudación derivada de las cuotas, cual es la financiación que corre a cargo de impuestos, cual fue la cuantía de las cuotas pagadas por las generaciones maduras que ahora perciben prestaciones de la seguridad social, y cual es el valor capital actual de las mismas; cual es, en suma, la cuantía del componente de transferencias intergeneracional, y cuales serían las cifras previsibles de estas magnitudes cuando los actuales cotizantes pasen a la situación de jubilados.

El segundo objetivo implica *aplicar nítidamente el principio de delimitación.*

Se trata de hacer comprender claramente a la sociedad la diferencia entre el componente de cuotas y el componente fiscal en la financiación de la seguridad social. Las primeras es natural que den lugar a la adquisición de derechos a futuro respecto a las prestaciones, pero el segundo debe quedar claro que no genera derecho alguno a percepciones individuales. Esto implicaría que la única forma de garantizar mayores niveles de prestaciones futuras sería el pago de cuotas más altas, o el uso individual de otros mecanismos de aseguración frente a un futuro incierto. Desde este punto de vista, resulta importante ligar, en forma lo más directa posible, los niveles de cuotas pagadas con los de prestaciones percibidas (algo defendible en las contingencias de desempleo y jubilación, pero de difícil justificación en el caso de la asistencia sanitaria).

El tercer objetivo perseguiría *vincular más estrechamente las*

cargas financieras con las prestaciones percibidas.

Aquí no se trata tanto de correlacionar individualmente los pagos efectivos con las prestaciones percibidas cuanto de hacer recaer en forma explícita la financiación de las cuotas sobre quien realmente las soporta. En este sentido, existen propuestas límite respecto a la no diferenciación entre cuota patronal y obrera, partiendo de la base de que el coste efectivo del trabajo se mantendría invariable si los empresarios aumentaran en el importe de la cuota patronal los salarios brutos de los trabajadores, pero estos pagarán, en forma de cuota, tanto la obrera como la patronal (6). Este tipo de propuesta presenta la ventaja de que los trabajadores tendrían una percepción exacta del importe real de las cuotas que pagan y, por tanto, un conocimiento mucho más preciso de los costes reales personales de financiación de la seguridad social. Suele aducirse que esto puede tener un efecto adverso sobre la oferta de trabajo, pero este efecto no sólo es dudoso, sino que difícilmente puede considerarse contraproducente, al menos en una situación de exceso de oferta de trabajo como la actual.

En el caso de la economía española, y en la medida en que una forma de limitar los costes del factor trabajo consiste en reducir suavemente la cuota patronal con cargo a las aportaciones presupuestarias a la financiación de la seguridad social, la solución de trasvase total no sería conveniente, pero una traslación parcial significativa, situando la cuota patronal en el límite máximo previsible de reducción de la misma en el futuro, presentaría ventajas desde el punto de

vista de adecuar a la realidad las valoraciones de los trabajadores.

En resumen, una información más amplia e inteligible de las cuentas agregadas de la seguridad social, la explicitación de que las cuotas generan derechos individualizables, pero los impuestos no, y un reparto entre cuota patronal y obrera donde esta última tenga un peso mayor que la primera, constituyen medidas en la línea de hacer más transparente el sistema y más precisas y correctas las expectativas que el mismo genera entre los individuos.

SISTEMAS DE REPARTO Y CAPITALIZACION: UNA POLEMICA ESTERIL

Existe una larga lista de agravios comparativos del sistema de reparto frente al de capitalización, en el que las cuotas se dedican a constituir un fondo que se invierte productivamente (por tanto, al tipo de rendimiento medio de la inversión) generando rentas personalizadas proporcionales a las aportaciones individuales cuando se producen las contingencias de desempleo y/o jubilación.

Esta lista incluye, entre otros argumentos de menor importancia, los siguientes: el sistema de reparto produce incentivos negativos sobre el ahorro nacional, en presencia de ciclos genera una equidad intergeneracional perversa, constituye un incentivo a la inflación, su tasa de rendimiento es ineficiente, crea incentivos a jubilarse si aumentan las prestaciones por jubilación, con los correspondientes efectos adversos sobre la oferta de trabajo y presenta los problemas de sesgos en la percepción se-

LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

¿Cómo pasar de AQUI (sistema actual) a ALLI (sistema futuro)?

SEGURIDAD SOCIAL
ACTUAL

SISTEMA MIXTO

Sistema inicialmente profesional, pero con incorporación de colectivos deficitarios (regímenes especiales) y con prestaciones propias de un sistema universal.

El gran problema de la reforma de la seguridad social española puede esquematizarse a través de los rasgos que caracterizan a la seguridad social actual y de los que deberían ser propios del sistema futuro, así como de las condiciones que deberían cumplirse para pasar de la columna de la izquierda (sistema actual) a la columna de la derecha (sistema futuro).

El sistema de seguridad social español actual es un sistema mixto en el que se mezclan un conjunto de prestaciones y financiaciones heterogéneas. En sus orígenes, el sistema fue fundamentalmente profesional, financiado con cotizaciones y pequeña contribución pública. Con el transcurso del tiempo, el sistema incorporó colectivos profesionales claramente deficitarios y con tratamientos de privilegio en forma de regímenes especiales (sus cotizaciones no alcanzan a cubrir sus prestaciones). Más adelante, el sistema profesional recibió el encargo de financiar prestaciones asistenciales propias de un sistema universal, lo que distorsionaba la índole del sistema y hacía imposible discutir racionalmente los problemas de su financiación.

La crisis del sistema se abre cuando la crisis económica y la evolución demográfica hacen inviable su financiación, planteando el sostenimiento de las prestaciones transferencias masivas y crecientes del presupuesto general, imposibles de realizar sin aumentar el déficit público y/o elevar las cotizaciones, con efectos muy negativos sobre el nivel de empleo.

Pese a la gravedad del problema, éste no se ha discutido con la extensión precisa para definir sus términos y sus posibles soluciones. Más aún, puede afirmarse que la sociedad española no es consciente del contenido y consecuencias del sistema de seguridad social que tenemos.

En los últimos años se ha ido abriendo paso la idea de que el futuro de la seguridad social debería definirse por el llamado sistema de los tres niveles (columna de la derecha). Ese sistema futuro de seguridad social se integraría por: 1.º Un nivel básico y universal de prestaciones, concebido como nivel mínimo, con financiación a cargo del presupuesto general del Estado. 2.º Un nivel profesional, que cubra las contingencias básicas por encima del nivel de

SEGURIDAD SOCIAL
DE LOS TRES NIVELES
(FUTURO)

SISTEMA LIBRE

Prestaciones pactadas libremente, financiadas con aportaciones voluntarias.

Con las debidas condiciones de rentabilidad y seguridad.

SISTEMA PROFESIONAL

Prestaciones organizadas bajo el principio de sustitución de rentas de trabajo y financiadas por un sistema separado (cotizaciones).

SISTEMA UNIVERSAL O MINIMO

Prestaciones básicas financiadas por el Presupuesto Estatal.

subsistencia y en el que las prestaciones guarden una relación con los ingresos obtenidos por el trabajo. Sistema que debe concebirse como separado para quienes contribuyen a él y en el que los ingresos que lo financien deberían cumplir con esa propiedad de separación. Parece que las cotizaciones serían un ingreso coherente con esas exigencias del sistema profesional. 3.º Nivel individual y libre, en el que los individuos se asegurarían personalmente en los términos y cuantías que considerasen adecuadas, y en el que el Estado garantizaría las condiciones de rentabilidad y seguridad.

Si ese sistema futuro se acepta, el problema de la reforma de la seguridad social española consistiría en responder a la pregunta clave de ¿cómo pasar de *aquí* (sistema actual) a *allí* (sistema futuro de los tres niveles, columna de la derecha)? Un paso que debería cumplir con algunas condiciones exigentes. La primera de esas condiciones sería la de contribuir a reducir el déficit público (o en todo caso la pretensión menos ambiciosa, pero necesaria, de no aumentarlo). Las otras dos son obvias: delimitar con precisión las prestaciones de los tres niveles y el acceso a las mismas de las poblaciones respectivas y diseñar un cuadro coherente de financiación de cada nivel.

Este planteamiento de la reforma define rotundamente su primer paso, consistente en clarificar el sistema actual de la seguridad social, separando en él las prestaciones propias de un sistema profesional de las de un sistema universal. Esa clarificación indispensable del sistema debe realizarse cumpliendo con la primera y exigente condición de la reforma: no agravar el déficit público, lo que reclama un esfuerzo notable y muy impopular de racionalización del gasto y de las cotizaciones.

Por otra parte, sería indispensable también delimitar el sistema de seguridad social futuro, porque el llamado sistema de los tres niveles posee un discreto encanto que tiende a hacer olvidar el núcleo de formidables problemas operativos que su instauración plantea. Entre esos problemas figuran:

- 1.º ¿Qué prestaciones y a qué nivel debe contener el sistema universal o mínimo? Parece que hay acuerdo en que deberían ser realistas y mínimas, dada la situa-

ción presupuestaria y el déficit actuales, pero no se han realizado cálculos hasta hoy que permitan cifrar el coste de ese nivel.

- 2.º El acceso al nivel mínimo, ¿debería ser universal para toda la población o sólo para las rentas de inferior nivel, accediendo éstas por la prueba de medios a sus prestaciones?
- 3.º ¿Cómo se diferenciaría el nivel profesional del mínimo y cuáles serían sus prestaciones básicas?
- 4.º El sistema libre, ¿debería recibir ayuda pública o sólo tutela pública para asegurar su rentabilidad y seguridad?

El tercer núcleo de problemas del paso al nuevo sistema se refiere a la financiación de cada nivel futuro de la seguridad social. Es evidente que la separación en tres niveles permite dotar de coherencia a la discusión de los sistemas de financiación. Pero, dicho esto, sería indispensable: 1.º Conocer cómo se diferenciaría el nivel mínimo, cuya naturaleza asistencial reclama el uso de un sistema tributario progresivo. ¿Cuál sería la carga del sistema y cómo se financiaría? 2.º El nivel profesional podría ajustarse a la propuesta de Musgrave de *contrato intergeneracional implícito*, definiendo su contenido en función de las posibilidades económicas y demográficas españolas en la actualidad. 3.º El sistema libre, financiado con aportaciones voluntarias, debería ordenarse de forma tal que se impida la constitución de fondos sin la rentabilidad y seguridad debidas.

Todo ese conjunto de problemas de la reforma de la seguridad social española no ha comenzado ni siquiera a esbozarse públicamente, y así continuamos con un sistema al que todos los análisis realizados le niegan credibilidad y continuidad en el futuro, mientras el tiempo pasa, incorporando algunos retoques parciales estimables y muy contestados (como algunas medidas de racionalización y la Ley de Pensiones de 1985) pero absolutamente insuficientes para pasar de *aquí* (sistema actual) a *allí* (sistema futuro). El mayor déficit público, la limitación de fondos para la inversión privada y las dificultades para aumentar el empleo acusarán implacablemente las consecuencias de esa pasividad.

ñalados en el epígrafe precedente (7). Según los defensores de los sistemas de capitalización, éstos no presentan los inconvenientes anteriores y, por tanto, la conclusión práctica es que se debe tratar de reconvertir los sistemas de reparto en sistemas de capitalización. Discutamos brevemente los argumentos en favor de estos últimos.

En primer lugar, el efecto disuasor sobre el ahorro —el llamado efecto Feldstein— de los sistemas de reparto se basa en un argumento analítico muy simple: en el sistema de reparto los ingresos son gastados automáticamente en forma de transferencias de renta, mientras que en el de capitalización constituyen fondos disponibles para la inversión. No sólo la oferta de ahorro es mayor en el segundo sistema que en el primero sino que, además, los agentes cuando pagan las cuotas destinan las mismas a la adquisición de activos financieros. El argumento puede aparecer atractivo (8), pero la evidencia empírica se muestra esquiva con él, posiblemente porque implica un grado de racionalidad y percepción del futuro por parte de los agentes individuales que es irreal. Los trabajos relativos a la economía estadounidense muestran resultados muy ambiguos, y los análisis empíricos con datos de la economía española tampoco son concluyentes (9). Parece claro que este es un tema sobre el que hay que profundizar el análisis para el caso de la economía española.

En segundo lugar, es cierto que el sistema de reparto produce una equidad intergeneracional perversa en períodos depresivos y, por tanto, en presencia de ciclos largos. Pero es equitativo desde este punto de vista en

situaciones de aceptable estabilidad y, sobre todo, el sistema de capitalización no genera equidad intergeneracional alguna ni positiva ni negativa. Si la sociedad considera que es conveniente la existencia de un cierto grado de solidaridad entre distintas generaciones, es claro que el sistema de capitalización no supone ventaja alguna, y que cualquier mecanismo de carácter fiscal presenta los mismos problemas que el sistema de reparto.

En tercer lugar, es cierto que el sistema de reparto se beneficia de la inflación, mientras que ésta erosiona el ahorro de los individuos prudentes y previsores; pero de esto a sostener que el sistema de capitalización constituye un estabilizador automático respecto a la inflación, media un largo camino. Por una parte, los beneficios que la inflación reporta al sistema de reparto son de corta duración y dependen crucialmente de la estructura de edades de la población y de las prácticas de indicación de las pensiones y seguro de desempleo. Por otra, el carácter de estabilizador automático del sistema de capitalización es muy moderado. En particular, a medida que los sistemas privados de pensiones se adaptan a expectativas de tasas de inflación elevadas y los intermediarios financieros sofistican su oferta de seguros indicando sus beneficios en función de la inflación esperada, el supuesto papel de estabilizador automático del sistema de capitalización se desvanece. En suma, nada permite sostener ni que el sistema de reparto implica un incentivo a la inflación ni que el de capitalización tiene el efecto opuesto, por lo que el argumento en favor del último queda reducido al hecho de que, en presencia de inflación y a cor-

to plazo, el sistema de reparto funciona mejor que el de capitalización.

En cuarto lugar, respecto a los tipos de rendimiento, ya sabemos que el de reparto coincide con la tasa de crecimiento de la economía más el ritmo de crecimiento de los ingresos fiscales medios reales, mientras que el del sistema de capitalización es el rendimiento medio de la inversión. El segundo es superior normalmente, porque nos encontramos por debajo de la regla dorada de la acumulación, por lo que existe un argumento cierto de eficiencia en favor de la capitalización. Pero desde el punto de vista de la cobertura de las necesidades mínimas, la oscilación del tipo de rendimiento de la inversión con los ciclos, unida a la ausencia de componente de redistribución intergeneracional, introduce fuertes elementos de incertidumbre respecto al tipo efectivo de rendimiento para los individuos en el sistema de capitalización.

Por último, la generación de incentivos a la jubilación anticipada por parte del sistema de reparto es cierta, pero el que esto sea positivo o negativo en circunstancias de alto nivel de desempleo es dudoso.

Las ventajas teóricas del sistema de capitalización son, por tanto, bastante menos decisivas de lo que suelen mantener los defensores del mismo, pero *donde se encuentran sus mayores inconvenientes es en el campo de su viabilidad práctica.*

En último extremo, la idea del sistema de capitalización como más racional que el de reparto conduce a una propuesta-deseo como la mantenida por Feldstein (10), en la que se muestra partidario de aumentar los impuestos

actuales en la medida necesaria para crear un fondo suficiente para que las generaciones futuras pudieran ver anulados sus impuestos y financiado todo el sistema de seguridad social por los rendimientos del fondo generado con anterioridad. La propuesta, aparte de impracticable, muestra la debilidad de la concepción analítica subyacente: es igualmente defendible para, por ejemplo, los gastos de defensa o de administración de justicia, ya que sería financieramente más sano que el Estado dispusiera de un fondo de ahorro global cuyo rendimiento financiara todas sus actividades corrientes y no sólo las de seguridad social. Por otra parte, el sistema propuesto carecería de componente alguno de transferencia intergeneracional que, se desee o no, es inherente a la seguridad social.

La inviabilidad de la propuesta abstracta de financiar la seguridad social por el método de capitalización en vez del de reparto radica, sin embargo, en un argumento práctico: los fondos precisos para lograr este objetivo serían de tal cuantía que resultaría imposible su constitución más que a muy largo plazo, sobre todo si se tiene en cuenta que, a lo largo del período de formación de dichos fondos, las generaciones que los financiarían tendrían simultáneamente que pagar cuotas corrientes desvinculadas del fondo para hacer frente a las prestaciones de la seguridad social a los maduros. Subsiste pues, como resultado, un mensaje, pero de carácter muy moderado: *debe tratar de tenderse a largo plazo hacia un sistema que tenga mayores componentes de capitalización que el actual, pero es preciso hacerlo de forma muy paulatina, y*

el modelo final ideal nunca será un sistema de capitalización, sino mixto (11). ¿En qué tipo de recomendaciones prácticas puede tratarse de articularse esta enseñanza del debate teórico?

En primer lugar *los programas de seguridad social, deben basarse en un acuerdo social explícito sobre el componente deseado de ahorro forzoso no redistributivo inter ni intrageneracional, y el componente de programa de bienestar social redistributivo.*

El primer componente tiene su justificación tanto en problemas de miopía temporal de los individuos como en la dificultad para éstos de ser capaces de articular planes individuales financieramente sólidos para la vejez, y en la defensa del propio ahorro de los individuos previsores (12); el segundo, en la preferencia social por mayor equidad en las economías de mercado. Las prestaciones que cubre el primer ámbito son las únicas candidatas a ser financiadas mediante fondos de capitalización, las segundas deben financiarse mediante impuestos generales, rompiendo en forma explícita cualquier relación entre la cuantía de los pagos personalizados y la percepción de beneficios. Desde este punto de vista, por ejemplo, la sanidad debería quedar fuera del primer ámbito si se considera como bien público, pero no las jubilaciones ni el desempleo.

En segundo lugar, *resulta imprescindible una regulación adecuada de los fondos de capitalización en su sentido más amplio.*

Con independencia de la creación y regulación de los fondos de pensiones privados —sobre los que algo se comentará en el próximo epígrafe— es necesario que el sector público articule un

plan realista y factible de fondos de pensiones públicos en el que los aspectos de control y regulación de su gestión deben ser fundamentales (13). Una vez acordado qué parte del sistema debe ser ahorro forzoso y qué parte programa de bienestar, es preciso decidir qué parte del primero se considera conveniente a medio plazo sea financiada con cuotas y cuál mediante contribuciones privadas forzosas gestionadas por el sector público. Sólo serán factibles magnitudes obligatorias muy moderadas, habida cuenta del componente de doble pago que recae sobre los actuales contribuyentes.

En tercer lugar, *los fondos deben ser compatibles con situaciones mixtas de los individuos.*

La creación de fondos implica, desde el punto de vista de la racionalidad económica, la admisión de situaciones mixtas en diversos ámbitos. Dos de ellos son de especial relevancia. El primero, en la medida en que los fondos públicos han de ser necesariamente de cuantía moderada, debe permitirse un nivel de aseguración voluntaria para el individuo dentro o fuera del sistema público de pensiones, y deben regularse las condiciones de esta voluntariedad. Por otra parte, la propia flexibilidad en la elección del fondo por cada individuo debería permitir a este hacer compatibles situaciones mixtas en que parte de sus ingresos provinieran de rentas de trabajo de jornada reducida y parte de los rendimientos de los fondos acumulados en décadas anteriores, cuando trabajaba a jornada completa. El análisis económico demuestra que, desde el punto de vista del bienestar individual, esta posibilidad permite mejorar la utilidad de los agentes individuales, y sería

además una forma de crear los menores incentivos negativos sobre la economía. Se trata, en suma, de que, dentro de un mínimo obligatorio, el sistema sea lo suficientemente flexible como para permitir márgenes amplios a los planes individuales tutelados por la iniciativa pública.

ALGUNOS PROBLEMAS DE COBERTURA, OBJETIVOS Y NATURALEZA

Para diseñar unas líneas de reforma del sistema de seguridad social es necesario, en primer lugar, definir la cobertura del mismo desde el doble punto de vista del colectivo a cubrir por el sistema y del tipo de contingencias a que debe hacer frente.

En el caso español, el sistema actualmente vigente es de carácter profesional, frente al mandato constitucional que defiende un sistema universal de carácter uniforme. Este mandato constitucional implica una exigencia legal, pero el tránsito de un modelo a otro tiene que ser, necesariamente, moderado (14), si ha de ser viable, para que no agrave los problemas de financiación y organización actuales. Desde el punto de vista de las contingencias cubiertas, y pese a la proliferación de regímenes especiales —en vías de extinción— puede decirse que las cuatro grandes áreas cubiertas son la salud, el desempleo, las pensiones de jubilación y la ayuda familiar.

Si se desea un sistema universal, es claro que existen dos posibilidades: o cubrir muchas contingencias en forma insuficiente o ser más restrictivos en las situaciones que dan derecho a per-

cibir beneficios del sistema, pero atender más digna y eficazmente las mismas. Desde el punto de vista del tipo de prestaciones, el primer tema a analizar es el de las sanitarias, que presenta una problemática muy diferenciada respecto a las restantes contingencias.

La experiencia de otros países demuestra (15) que cuando se produce una sustitución de la prestación sanitaria privada por la pública, ésta viene acompañada de un aumento de los gastos en sanidad, y no de una simple sustitución, tanto por el aumento de la demanda de servicios médicos derivada de su gratuidad como por el hecho de que la tecnología médica también mejora y se sofisticada al ser financiada por el Estado. Aunque esto último pueda tener un componente positivo, la optimalidad social disminuye desde el punto de vista de la asignación de los recursos y, por tanto, el exceso de gasto de que es objeto la sanidad pública constituye un problema importante.

Desde el punto de vista del objetivo final, me parece claro que la asistencia sanitaria es un bien público —al menos la mínima— y que, como tal, su financiación debería correr íntegramente a cargo de los presupuestos del Estado, desligándola del sistema de seguridad social (de la misma forma que la enseñanza gratuita no se encuentra dentro del mismo). Este objetivo, sin embargo, sólo puede lograrse en forma paulatina, y desde este punto de vista resulta necesario reducir el despilfarro señalado. La existencia de un «ticket moderador» tanto en la asistencia sanitaria como en la adquisición de medicamentos, aunque limita la gratuidad, parece un método imprescindible para regular la

demanda, y no tanto para obtener ingresos. Esto podría complementarse con algún tipo de máximo gasto anual realizable por cada familia, habida cuenta de sus características, y con un plan integrado de equipamiento de los hospitales públicos. Pero, en cualquier caso, creo que a medio plazo la asistencia sanitaria debe excluirse del ámbito de la seguridad social.

Así considerado, *el objetivo básico de la seguridad social consiste en garantizar la percepción de una renta mínima a todos los ciudadanos y sustituir parte de la renta familiar cuando se produzcan contingencias previsibles (jubilación) o no previsibles (desempleo)*, excluyendo por tanto la prestación de ciertos servicios que, en caso de ser considerados como bienes públicos, deben ser ofrecidos a los ciudadanos por una vía distinta a la de la seguridad social.

El objetivo definido es *doble*, y conviene diferenciar con precisión sus distintos contenidos: la percepción de una renta mínima por todos los ciudadanos es un objetivo general de *bienestar* independiente de las vicisitudes personales de cada individuo; sustituir una parte de la renta familiar es una actividad que puede encuadrarse en las decisiones que toma un individuo a lo largo de su *ciclo vital* y, como tal, constituye una labor de *aseguración*. Diferenciar ambos componentes vuelve a aparecer como fundamental no ya por problemas de financiación, sino por la corrección de la misma valoración y funcionalidad del sistema. En efecto, el componente de bienestar puro, en la medida en que implica una redistribución intergeneracional de renta disponible, debe financiarse con un sistema no regresivo, y desde

este punto de vista las cuotas del actual sistema español pueden ser objeto de crítica por gravar proporcionalmente los ingresos y, además, tener un límite máximo: si el objetivo es redistributivo, su financiación debe hacerse por medio de un sistema de exacción que grave en mayor proporción a las rentas más elevadas. Por el contrario, el tema de la progresividad o no del sistema de financiación pierde todo su sentido cuando se trata de discutir el componente de seguro, en la medida en que éste genera un derecho a recibir beneficios proporcionales a las aportaciones (en cuantía y duración), por lo que el elemento redistributivo no juega papel alguno (16).

Por último, un breve comentario respecto al carácter público o privado de la seguridad social. Con frecuencia se escuchan voces que, apoyándose en la teoría del *public choice*, destacan los fallos del sector público frente a los del mercado y consideran que la iniciativa privada es más eficiente en la gestión de la seguridad social. Por supuesto, esto se refiere a las prestaciones sanitarias —que consideramos tendencialmente fuera del sistema— y a las de la jubilación, pero no al seguro de desempleo. Aparte la inviabilidad política de tal solución, algunos argumentos permiten desvelar la falacia de esta posición, cuya defensa corre a cargo de los intereses privados de colectivos importantes —bancos, médicos, compañías de seguros...

En primer lugar, y aun aceptando que la forma de financiación de las pensiones fuera por el método de capitalización, el argumento llevado a su extremo implica que sería igual que el fondo constituido fuera gestio-

nado individualmente por cada persona o por el sector público. Mantener esto es desconocer la existencia de economías de escala en la gestión de un fondo financiero, la importancia de los costes de información, y un largo etcétera.

En segundo lugar, es imprescindible un elemento de obligatoriedad en la participación individual en el sistema, que sólo puede lograrse a través del sector público, por diversas razones, entre las que se encuentran tanto la miopía individual en la percepción del ciclo vital como la necesidad social de que el individuo poco prudente participe en los costes de financiación del sistema con el objeto de no generar incentivos a no crear un fondo individual para luego ser subvencionado por el sistema, y el hecho de que un sistema de seguridad social implica elementos redistributivos respecto a la renta permanente y no sólo respecto a la renta corriente (17). Por último, una fuerte inflación no anticipada —algo que puede producirse con facilidad más de una vez a lo largo del ciclo vital de una generación— puede quebrar dramáticamente un sistema de capitalización que, en caso de ser puramente privado y voluntario, perjudicaría a los ahorradores en beneficio de los no ahorradores y exigiría transferencias intergeneracionales regresivas de cuantía incalculable.

Adoptando una posición realista, si bien la sustitución del sector público por el privado en la administración y constitución de la seguridad social carece de viabilidad y sentido, la *participación de la iniciativa privada* en ciertos aspectos de la misma parece un complemento muy conveniente en la situación actual.

No todos los individuos tienen iguales percepciones del futuro ni similares grados de aversión al riesgo, pero un sistema público no puede —por su necesaria rigidez— aceptar planes de jubilación o de seguro contra el desempleo individualizados. Tampoco es esta la función del sector público, que debe ocuparse de proporcionar unas prestaciones mínimas decorosas y garantizar unas rentas familiares tras el retiro que guarden una cierta relación con los ingresos reales percibidos durante el período de vida activa. Sin embargo, el que los individuos puedan hacer planes más conformes con sus preferencias es indudable que mejora el bienestar social y, por ello, los *fondos privados de pensiones* deben jugar un papel en el actual sistema de protección. Lo importante es que estos fondos sean objeto de tutela especial por parte del sector público que, de esta forma, garantice, en mayor medida si cabe que para otras actividades de intermediación financiera, la necesaria solvencia a largo plazo en la administración de los mismos.

El resultado de todas estas consideraciones conduce por tanto a defender un sistema mixto y flexible en el que se puedan diferenciar los siguientes planos:

1.º) Un *primer nivel básico y universal, un programa de mínimos*, que cubra a toda la población, garantizando el disfrute de una renta mínima razonable ante cualquier contingencia, cuya financiación debe correr a cargo de los Presupuestos Generales del Estado por la vía fiscal. Este es un objetivo de bienestar, con un fuerte contenido de transferencia intra e intergeneracional, en el que la progresividad del sistema impositivo juega un papel importante.

2.º) Un *segundo nivel, de corte profesional y homogéneo*, que cubra apreciablemente las contingencias básicas —desempleo y jubilación— por encima del nivel de subsistencia, de forma que las prestaciones guarden una estrecha relación con los ingresos obtenidos por los individuos antes de producirse la contingencia.

Este es un objetivo de seguridad, sin componente alguno, en pureza, de transferencia de renta, en el que la progresividad de la financiación no hace al caso. Sin embargo, en el largo período transitorio, la «doble tributación» de las generaciones activas y los problemas de déficit de la seguridad social, deben imponer restricciones significativas.

3.º) Un *tercer nivel, de carácter individual y libre*, en el que los individuos se aseguren personalmente, por las cuantías que estimen oportunas, de las contingencias básicas. Este nivel debe ser articulado por la iniciativa privada —aunque sólo sea por los enormes problemas de gestión y la necesidad de uniformar el sistema público actual antes de cualquier reforma de los objetivos del mismo—, pero bajo la tutela y el control financiero del Estado, garantizando sus condiciones de rentabilidad y seguridad.

La flexibilidad a la que tanto se ha aludido —aunque en un sentido distinto de la propugnada por los defensores del *public choice*— implica, por su parte, la posibilidad de que los individuos opten por situaciones mixtas trabajo parcial-prestaciones parciales durante un período de tiempo relevante desde la óptica de su ciclo vital, lo que encuentra justificación tanto desde el punto de vista de la mejora del

bienestar individual (18) como desde la perspectiva de mitigar parcialmente problemas de financiación del largo período transitorio que ha de cubrir la reforma de la seguridad social hasta articular, en forma saneada y satisfactoria, los tres niveles descritos.

Como puede observarse, la diferenciación y, sobre todo, el contenido de estos tres niveles implican un *juicio de valor implícito respecto a la equidad* en la distribución de la renta inter e intrageneracional. Frente al objetivo tradicional de lograr una distribución por cohortes poblacionales con una baja varianza, el objetivo a cubrir permite, por el contrario, admitir dispersiones sensibles de la distribución de las rentas individuales, pero recortando su recorrido. El juicio es que importa menos la asimetría de la distribución que su recorrido y su valor mínimo (19). De igual forma, el tipo de contingencias a cubrir por la seguridad social en el primer nivel implica también un juicio de valor específico: es preferible la cobertura universal de pocas contingencias concretas, pero en una cuantía socialmente admisible, que una amplia gama de prestaciones claramente insuficientes.

La creencia en el primer juicio se deriva de la necesaria flexibilidad que es preciso admitir en situaciones de crisis para que los individuos estén sometidos a las menores restricciones posibles y la adaptabilidad del sistema sea mayor; la defensa del segundo se deriva de la crisis financiera de la seguridad social y del convencimiento personal de que es mejor y más justo garantizar una renta mínima al ciudadano por el hecho de serlo que entrar en una confusa maraña de regulaciones

de contingencias especiales que sólo permiten unas prestaciones con frecuencia paupérrimas —v.g.: ayuda familiar— y que distorsionan la verdadera naturaleza y la eficacia del sistema en su conjunto (20).

UNA NOTA SOBRE UN HIPOTETICO PLAN DE INVESTIGACION

En general, la propuesta de medidas económicas no acompañada de la evaluación de sus costes y beneficios no pasa de ser, en el mejor de los casos, una demostración de voluntad política de uno u otro signo. Esto es aún más cierto en el caso de la seguridad social, en el que cualquier propuesta de modificación, por simple que parezca, implica costes muy considerables que la pueden hacer inviable, máxime en un tema en el que, como se ha señalado, la percepción social de los beneficios y los costes del sistema está muy distorsionada, y entran en juego fuertes intereses económicos privados.

En España existen muy pocos estudios empíricos sobre la seguridad social, y la falta de series históricas fiables, e incluso con suficiente grado de desagregación, constituye un obstáculo importante. Por ello, creo que no es ocioso señalar algunos aspectos sobre los que la investigación se torna prioritaria si queremos ser capaces de generar propuestas factibles. La lista que sigue, tentativa y no exhaustiva, señala alguna de las lagunas más apremiantes:

(a) Efectos sobre la oferta de trabajo de formas alternativas de financiación de la seguridad social, según que el componente de seguro y el de programa de

bienestar —y por tanto las cuotas y los tipos impositivos— sean distintos (21).

(b) Efectos sobre el ahorro de los sistemas de reparto y capitalización, sobre los que no existe evidencia concluyente.

(c) Evaluación de los costes del nivel básico universal ante distintos valores de las rentas mínimas garantizadas, y sus efectos sobre la cuantía y distribución de la fiscalidad ante distintas hipótesis sobre la progresividad de los mismos.

(d) Coste en términos de fiscalidad de cualquier cambio en la cobertura y en la cuantía de las prestaciones, y en particular de la transferencia de parte de la financiación vía cuotas a los impuestos. Análisis de cómo afecta esto a los tipos marginales sobre la renta de los perceptores medios (22).

(e) Efectos sobre la oferta de trabajo y sobre los costes de la seguridad social de permitir situaciones individuales de trabajo a tiempo parcial y prestaciones parciales.

(f) Efectos económicos de los fondos privados de pensiones.

(g) Análisis de la situación real de las economías domésticas maduras, y determinación de líneas de pobreza derivadas de distintas especificaciones del programa de mínimos (23).

A MODO DE RESUMEN

Como en todos los debates sobre economía, la mezcla de deseos y realidad en la mayoría de las propuestas suele decantarse a favor de los primeros, y este fenómeno es mucho más agudo en el tema de la seguri-

dad social por el doble motivo de encontrarse en crisis y afectar a derechos socialmente considerados como consolidados. Cualquier reforma de la seguridad social tiene necesariamente que partir de la realidad existente y repartir los sacrificios en forma socialmente pactada (24). Cualquier reforma de la seguridad social ha de ser factible desde el punto de vista financiero, y debe especificar con precisión las contingencias incluidas y el grado de cobertura de las mismas, teniendo necesariamente que optar entre cubrir muchas mal o pocas de forma aceptable. Cualquier reforma debe comenzar por racionalizar el sistema existente para después pasar, por una senda gradual, al modelo final elegido, y debe diseñar un período de transición dilatado y realista. Bajo estos supuestos, algunos puntos creo que son de importancia.

(A) Diferenciar nitidamente los contenidos de programa de bienestar y de puro seguro del sistema de seguridad social.

(B) Vincular el contenido de bienestar a la garantía de una renta mínima, cuya cuantía debe ser fijada en función de un acuerdo social y de las posibilidades de financiación impositiva.

No es irrelevante qué impuestos se afecten a esta finalidad, porque no lo es la progresividad de la misma.

(C) La universalidad del sistema debe relacionarse con el objetivo de renta mínima, pero es impensable que pueda relacionarse con prestaciones más ambiciosas. Incluso sería preferible, en caso de que fuera posible, aumentar la renta mínima que cubrir eventualidades más por-

menorizadas en el primer nivel universal y obligatorio.

(D) Vincular de forma nítida el contenido de aseguración al pago individualizado de cuotas, relacionando explícita y perceptiblemente para los individuos las cargas financieras que soportan con las prestaciones a que adquieren derecho.

(E) Debe existir un segundo nivel, de corte más profesional, y también obligatorio, como mera defensa de la sociedad ante los individuos y colectivos excesivamente miopes o insolidarios en su apreciación del futuro.

(F) El bienestar de los individuos mejora si se les permite actuar con menos restricciones institucionales, por lo que el marco legal debería permitir las situaciones mixtas trabajo-pensión, y una cierta libertad en la determinación de los planes de seguro deseados.

(G) El Estado no tiene por qué —ni seguramente debe— organizar esta flexibilidad, lo que significa que debe completar el sistema público de seguridad social con los fondos privados de pensiones, en su sentido más amplio, respecto a los que el control del Estado debe garantizar su seguridad y rentabilidad.

(H) El tema de los incentivos fiscales destinados a hacer atractivos al ahorrador los fondos de pensiones debe entenderse en el sentido de atraer hacia los mismos a las economías domésticas que, sin dichos incentivos, no podrían ahorrar. La tutela e incentivación del Estado carece de sentido que vaya destinada a reducir los costes de creación de un fondo para quienes tienen un nivel de ingresos suficiente para asegurarse, en

forma individual, mediante un plan privado.

(I) El sistema de reparto tiene sus ventajas e inconvenientes y el de capitalización los suyos: ninguno de los dos es estrictamente mejor que el otro, porque la seguridad social tiene un componente ineludible de redistribución de rentas. En la medida en que el sistema español es exclusivamente de reparto, sería deseable un sistema mixto, pero la creación de fondos de capitalización —que es globalmente positiva, tanto por razones financieras como por el hecho de que las generaciones beneficiadas son mayores que las perjudicadas— ha de hacerse con un carácter muy gradual, tanto por restricciones financieras globales como por el doble sacrificio que esto implica a las «primeras» generaciones.

(J) Si la seguridad social de reparto sirve parcialmente para redistribuir la renta, y los fondos de pensiones se diseñan de forma que sean instrumentos adecuados para distribuir la riqueza, es muy probable que la mejor herencia que podamos dejar a las generaciones futuras sea una seguridad social mixta, saneada financieramente, con un importante componente de reparto.

En resumen, gradualismo y flexibilidad sobre la base de un acuerdo social respecto a los costes que los agentes están dispuestos a asumir para financiar programas de bienestar colectivo: las propuestas radicales abstractas, de uno u otro, signo constituyen el camino seguro para el fracaso.

NOTAS

(*) Agradezco los comentarios de J. A. Herce, R. Repullo y R. Sanz a una primera versión de este trabajo, que lo ha mejorado en muchos aspectos. Los errores que subsistan son de mi exclusiva responsabilidad.

(1) Una excelente revisión de los problemas específicos de la seguridad social española puede verse en E. FUENTES QUINTANA y otros, «Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 1982, n.º 12/13, págs. 20 y ss.

(2) «Comisión del ANE para la racionalización y mejora de la Seguridad Social», Madrid, 1981-82.

(3) Esto implica no entrar en los problemas, fundamentales, de gestión de la seguridad social.

(4) En lo que sigue supondremos que las contingencias cubiertas por la seguridad social son las de desempleo, jubilación y asistencia médica. Las dos primeras prestaciones las perciben solamente quienes no trabajan, y la tercera, en mucha mayor medida éstos que los activos empleados.

(5) Ver, por ejemplo, A. CASAHUGA, «El sistema de pensiones públicas», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 1982, n.º 12/13, págs. 297 y ss.

(6) Ver, E.K. BROWNING, «The Politics of Social Security Reform», en *Financing Social Security*, American Enterprise Institute for Public Policy, Washington DC, 1979, págs. 187 y ss. Traducido en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(7) Para una explicación más detallada de la comparación entre ambos sistemas ver A. CASAHUGA, *art. cit.*

(8) El razonamiento expuesto por M. FELDMSTEIN en «Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation», *Journal of Political Economy*, 1974, págs. 905 y ss., puede también ser objeto de controversia teórica, como lo es en R.J. BARRO, «Are Government Bonds Net Wealth?», *Journal of Political Economy*, 1974, págs. 1.095 y ss. Para un análisis reciente de los efectos de formas alternativas de financiación ver J.A. HERCE, «Fiscal Policy Effectiveness, Stability and the Ricardian Equivalence in the Classical I-S Model»,

Fundación Empresa Pública, Documento de Trabajo 8.601, 1986.

(9) Para un análisis del caso estadounidense ver H.J. AARON, «*Economic Effects of Social Security*», Brookings Institution, Washington DC, 1982; para el caso español, J.A. HERCE, «Seguridad Social, decisiones individuales óptimas, comportamiento agregado y evidencia empírica en España 1956-82», Fundación Empresa Pública, Documento de Trabajo 8.503, 1985.

(10) Ver M. FELDMSTEIN, «The Optimal Finance of Social Security», Institute of Economic Research, Discussion Paper 388, Cambridge, Mass., 1974.

(11) Para una discusión de algunos inconvenientes teóricos y la propuesta de un marco analítico de programación que permita lograr un adecuado equilibrio entre sistemas de reparto y capitalización, ver R. ENRIQUEZ DE SALAMANCA, «Combinación óptima de métodos financieros de un sistema de pensiones», *Investigaciones Económicas*, 1986, págs. 127 y ss.

(12) Para ampliar estos argumentos, puede consultarse J.A. PECHMAN, H.J. AARON y M.K. TAUSIG, *Social Security: Perspectives for Reform*, Brookings Institution, Washington DC, 1968.

(13) La razón de esta importancia es clara: las virtudes de los fondos se derivan de su correcta colocación en términos de rentabilidad, y el sector público puede tener incentivos a colocarlos de forma «segura» pero poco rentable para, por ejemplo, financiar el déficit público, con lo que la situación final sería desastrosa.

(14) Es muy significativo del orden de magnitud del problema el que una estimación universal «restrictiva y conservadora» implicaba para el año 1982 un coste adicional de 366.000 millones de pesetas (ver E. FUENTES y otros, *art. cit.* pág. 89).

(15) Para una discusión de los problemas relacionados con las prestaciones sanitarias ver M. FELDMSTEIN, «The Social Security Explosion», *The Public Interest*, n.º 81, 1985, págs. 94 y ss.

(16) Para una discusión clarificadora de estos temas ver L.H. THOMPSON, «The Social Security Reform Debate in the United States», *Investigaciones*

Económicas, 1986, págs. 3 y ss., especialmente 1.1, 1.2, 2.5 y 2.6.

(17) Ver, para este argumento, P.A. DIAMOND, «A Framework for Social Security Analysis», *Journal of Public Economics*, 1977, págs. 275 y ss.

(18) Ver J.A. HERCE, *op. cit.* 1985, capítulo 2, págs. 11 y ss.

(19) Un juicio de valor que tiene una larga tradición en la teoría de la elección social en la línea de los criterios ético-lógicos de Leximin y Suppes, separándose de la tradición igualitarista de Lerner. Ver A.K. SEN, *On Economic Inequality*, Oxford, 1982.

(20) Argumentos en esta última línea pueden encontrarse en A. DURAN HERAS, «Pensiones en España: presente y perspectivas de futuro», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 12/13, 1982, págs. 264 y ss.

(21) Tipos de investigación de esta clase para la economía estadounidense pueden encontrarse en R.V. BURKHAUSER y K.C. HOLDEN, «A Time Series Analysis on Social Security and Its Effects on the Market Work of Men at Younger Ages», *Journal of Political Economy*, 1978, págs. 701 y ss.

(22) Los puntos (c) y (d) tratan de ser una llamada de atención sobre la importancia de los estudios de corte actuarial al estilo del de A. DURAN HERAS, «Características de la población y equilibrio financiero del sistema de pensiones», *Investigaciones Económicas*, 1986, págs. 97 y ss., que permiten fijar límites de viabilidad a propuestas numéricas concretas.

(23) Resulta curioso que este tipo de problemas ocupen un capítulo en el *Economic Report of the President* para una economía como la estadounidense, en la que las desigualdades son muy inferiores a la española y aquí sean desconocidos.

(24) En este contexto, es significativa la frase de C.V. PATTON, «Mientras los economistas nos dicen qué deberíamos hacer, una pregunta más importante es qué puede hacerse» («The Politics of Social Security», en *The Crisis of Social Security: Problems and Prospects*, ed. M.J. BOSKIN, Institute for Contemporary Studies, S. Francisco, California, 1978, pág. 150).