

LAS POLITICAS DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Edgar K. BROWNING (*)

LA teoría de la elección pública (*public choice*) estudia los procesos a través de los cuales se determinan y ponen en práctica las políticas gubernamentales. Estudia, pues, el modo en el que los factores políticos influyen sobre la gestación y diseño de las políticas. Como espero demostrar en este artículo, el sistema de la seguridad social puede examinarse provechosamente desde este punto de vista. Aunque de este análisis se desprenden unas cuantas conclusiones, conviene recalcar desde el principio que son provisionales. La teoría económica de la elección pública es de creación relativamente reciente y todavía no posee un modelo general plenamente desarrollado y contrastado. Lo cual no es óbice, creo, para que de la aplicación de las proposiciones elementales de la teoría en su estado actual de desarrollo se deriven unas cuantas ideas importantes, o cuando menos se planteen ciertas cuestiones de evidente significación.

La visión que da del gobierno la teoría de la elección pública contrasta de manera acentuada con la concepción implícita que encierra gran parte del análisis económico. Hasta hace poco tiempo, la mayoría de los analistas parecían creer que, una vez averiguada la «verdad» mediante la aplicación de los instrumentos teóricos y empíricos apropiados, las autoridades gubernamentales procederían a actuar de un modo que promoviera el interés público. Se suponía que en el Estado existía una mano invisible que servía al interés público, sin otra sujeción que la impuesta por la incertidumbre acerca de las consecuencias reales de las políticas. La teoría de la elección pública ha echado por tierra esta ingenua concepción del gobierno. En su lugar, la acción del gobierno se entiende como un proceso que actúa en respuesta a fuerzas políticas que en ocasiones pueden orientarle de modo contraproducente. Según esta concepción, existe lo que se podrían llamar «fallos del gobierno», que son bastante análogos a los «fallos del mercado», que ocasionalmente aparecen en el sector privado. Una de las tesis de este artículo es que la provisión de prestaciones de jubilación es un capítulo de la política del Estado, en el que puede producirse que se producirán fallos del go-

bierno por la acción de fuerzas políticas contumaces.

Para intentar demostrar un fallo del gobierno puede procederse de dos modos. El primer enfoque consiste en afirmar que la política pretende determinados objetivos y, a continuación, hacer ver que no puede alcanzarlos. Ese es el marco de la economía del bienestar aplicado en la mayoría de los análisis económicos, que hace hincapié en la eficiencia económica y la equidad como objetivos. Tiene el inconveniente de que los objetivos de quienes constituyen el público pueden no coincidir con los que el analista supone. Un segundo enfoque, que es el de la teoría de la elección pública, consiste en examinar el proceso político para ver si proveerá eficazmente a los objetivos del público, cualesquiera que puedan ser éstos. Ambos enfoques son útiles, y deberían considerarse como complementarios. Aunque en este artículo se ponga el acento en el enfoque de la elección pública, en la sección siguiente se hará una breve evaluación de la seguridad social dentro del marco convencional de la economía del bienestar. La razón que aconseja empezar de este modo es la conveniencia de hacer notar que ni siquiera dentro del marco de la economía del bienestar se ha desarrollado una justificación convincente de la seguridad social. De ser cierta esta conclusión, debería reforzar la sospecha de que el proceso político no está funcionando bien en el área de la seguridad social.

JUSTIFICACION ECONOMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Cualquier justificación de la seguridad social, tal y como ésta se ha configurado en los Estados Unidos, debe proporcionar razones que a su vez justifiquen por lo menos dos elementos del sistema potencialmente independientes: primero, la obligación de que todas las personas ahorren una cierta porción de su renta con vistas a la jubilación; segundo, el mecanismo de reparto (*pay-as-you-go*) para proveer a las prestaciones de jubilación. Cada uno de ellos será considerado por turno.

Ahorro forzoso. ¿Por qué resulta en interés del público obligar a que todo el mundo ahorre para su propia jubilación? Probablemente el argumento de mayor peso tenga su fundamento en el interés egoísta de aquellos que ahorrarían incluso aunque no existiera la obligación. Si algunas personas dejaran de proveer para su jubilación, la sociedad se encontraría virtualmente obligada a proporcionarles transferencias cuando llegaran a ancianos, pues es obvio que el público en general no permitiría que se murieran de hambre los ancianos que no tuvieran medios propios para sostenerse. Las personas que no ahorran pueden, pues, recaer sobre quienes sí lo hacen. Para evitarlo, basta con que la nación obligue a que todo el mundo ahorre por lo menos ciertas cantidades mínimas (1). Un argumento similar, en esencia, parte de la premisa de que existiera un programa de transferencias a los ancianos pobres tras comprobación de sus ingresos, y sostiene que el ahorro forzoso compensará la desincentivación al ahorro que encierra un programa semejante. Ambos argumentos son lógicamente idénticos al que sostienen quienes propugnan que en los programas de bienestar social se exijan ciertas contraprestaciones laborales: no debería tolerarse que la gente que puede ganar un sustento se comporte de modo irresponsable y recaiga sobre los demás.

Aunque este argumento recalca claramente una preocupación legítima, es pertinente preguntarse qué importancia tiene la cuestión desde un punto de vista cuantitativo. Un supuesto implícito parece ser que, si la gente no ahorra para la jubilación, la sociedad tendrá que sostenerlos cuando lleguen a los sesenta y cinco años. Sólo para aquellos que estén físicamente incapacitados tiene validez el razonamiento; y es posible que sólo un 15 por 100 de las personas de edad caiga dentro de esa categoría (2). La cuestión pertinente es, pues, cuánta gente estará incapacitada para trabajar, a la vez que desprovista de ahorros suficientes, al alcanzar la edad de jubilación. Esta combinación de circunstancias quizá sea muy poco frecuente. Si el 10 por 100 del público no ahorra para su jubilación, y si estas personas tienen las mismas probabilidades que el resto de quedar incapacitadas, entonces únicamente un 1,5 por 100 de las personas de edad estarán a la vez incapacitadas y desprovistas de ahorros.

Pese a la naturaleza arbitraria de estas cifras, parece probable que hayan

de ser muy pocas las personas de edad que se encuentren en una situación tal que la sociedad deba mantenerlas con transferencias. Una de las maneras de resolver este problema es obligar a que el 100 por 100 de la gente ahorre para evitar el coste de sostener al 1,5 por 100 que, de otro modo, requeriría asistencia. No obstante, en vista de las magnitudes que entran en juego, cabe pensar que un programa de transferencias a las personas de edad incapacitadas, tras una comprobación de sus activos, impondría menores costes que un programa que obligue a que todo el mundo ahorre determinadas cantidades. En cualquier caso, la importancia cuantitativa de este argumento a favor del ahorro forzoso es muy discutible.

A veces se dan otras dos razones para obligar al ahorro (3). Una pone el acento en que para los individuos resulta difícil y costoso tomar las complejas decisiones económicas que requiere el proveer para su jubilación. Pero aplicando un programa obligatorio diseñado en consonancia con las necesidades comunes puede reducirse el alto coste de las decisiones individuales (4). Una segunda razón hace hincapié en la posibilidad de que las personas jóvenes subestimen sistemáticamente las necesidades de su vejez y, por lo tanto, ahорren demasiado poco. El comportamiento miope de los individuos puede, no obstante, contrarrestarse mediante las adecuadas medidas gubernamentales.

Es difícil discutir estos dos últimos argumentos a favor del ahorro forzoso, sobre todo el segundo, por su misma vaguedad. Tal vez encierran algún elemento de verdad, pero, que yo sepa, nadie se ha molestado nunca en desarrollarlos con el suficiente detenimiento como para permitir enjuiciarlos. En la forma en que aparecen expuestos servirían para defender con igual fuerza que el gobierno regule otros aspectos de nuestras vidas. Con los mismos fundamentos podría argüirse que el gobierno debería elegir los alimentos que comemos, obligarnos a hacer ejercicio, elegir nuestros trabajos, nuestras esposas, nuestra religión y determinar el número de hijos que podemos tener. Todos estos ejemplos se acompañan de decisiones que tienen mucho en común con la de proveer para la jubilación; el individuo que tiene que tomarlas se enfrenta a cuestiones complejas, con costes potencialmente elevados si se equivoca, y las propias decisiones son, hasta cierto punto, irreversibles. Todas ellas probablemente se caractericen por

costes elevados y comportamiento miope. Con todo, pocas serían las personas que estuvieran seriamente a favor de que fuera el gobierno quien decidiera en estos asuntos y en otros similares. Lo sorprendente es que cuando se aplican tales argumentos no sólo se toman en serio, sino que por lo general se aceptan, aun a falta de pruebas.

Seguridad social en régimen de reparto. Aun cuando se aceptara el argumento de que debería obligarse a ahorrar con miras a la jubilación, todavía es preciso dar un paso más para justificar el sistema de la seguridad social: hay que demostrar que un sistema de prestaciones de jubilación en régimen de reparto, no capitalizado, tiene más ventajas que un sistema público capitalizado y que un programa privado obligatorio.

De un sistema público no capitalizado como el actual cabría pensar que fuera un método mejor de proveer para la jubilación que las alternativas existentes. Bajo este sistema los impuestos recaudados de los trabajadores de hoy no se invierten en su nombre, sino que se distribuyen inmediatamente entre quienes están ahora jubilados. Lo que los trabajadores de hoy reciben es la promesa tácita de que, cuando se jubilen, el gobierno gravará a los trabajadores futuros para proveerles de prestaciones de jubilación. Aunque bajo este régimen de reparto no existe inversión real, es posible, no obstante, que cada jubilado reciba en prestaciones de jubilación una cantidad superior a los impuestos que pagó cuando era más joven. Esta posibilidad nace del crecimiento real de la economía en el transcurso del tiempo. Por ejemplo, si el Estado recauda una cuota uniforme sobre la renta salarial, y la renta salarial real crece con el transcurso del tiempo, entonces la recaudación impositiva también crecerá. Una persona jubilada estará sustentada por impuestos per cápita más elevados en términos absolutos que los que pagó durante sus años de trabajo, puesto que la renta salarial era entonces más baja; de modo que es posible que las prestaciones que reciba sean mayores que los impuestos que pagó. Esto se cumple para todas las personas jubiladas en tanto en cuanto la economía siga creciendo.

El argumento de que las personas jubiladas pueden recibir prestaciones que superen a los impuestos pagados no basta para justificar la seguridad social, pues lo mismo sucederá con cualquier sistema que proporcione una tasa de

rendimiento positiva. Lo que importa es saber si un régimen de seguridad social de reparto proporciona una tasa de rendimiento superior a la de otras alternativas existentes. A largo plazo, la tasa de rendimiento real de la seguridad social no capitalizada está ligada a la tasa de crecimiento de la economía, más exactamente a la tasa de crecimiento de la base imponible utilizada para financiar las transferencias. Si la economía crece a una tasa real del 3 por 100, entonces sería posible que todas las personas recibieran prestaciones de jubilación que representaran una tasa de rendimiento real del 3 por 100 sobre lo que pagaron. (Pasamos por alto ahora los efectos temporales de cuando se implanta el sistema; los estudiaremos más adelante).

Con frecuencia se sostiene que una tasa de rendimiento real igual a la tasa de crecimiento de la economía es un negocio atractivo para el público, pues representa una rentabilidad igual de buena o mejor que la que se podría conseguir ahorrando de manera privada (o utilizando un sistema de seguridad social de capitalización). Hasta cierto punto, es así; de todos modos, sigue siendo cierto que un sistema de reparto da una tasa de rendimiento sustancialmente inferior a las de las alternativas existentes. Aunque la rentabilidad que un individuo obtenga de su ahorro privado pudiera ser muy baja y, por consiguiente, comparable a la tasa de crecimiento de la economía, ésa no es la cuestión. La tasa de crecimiento de la economía, que es la tasa de rendimiento implícita de una seguridad social de reparto, no debe compararse con tipos de interés que reflejan rendimientos después de impuestos sobre inversiones privadas en capital real. A lo que hay que atender no es a la rentabilidad después de impuestos de las inversiones en, pongamos, capital de sociedades anónimas, sino a la rentabilidad antes de impuestos. Si el capital de las sociedades anónimas da un rendimiento real del 10 por 100, en tanto que los individuos no pueden percibir más que un 3 por 100 debido a los impuestos (tales como el impuesto sobre la renta de las sociedades y los impuestos sobre el patrimonio), es el rendimiento antes de impuestos lo que debe compararse con la tasa de crecimiento de la economía. Por una razón muy simple: la sociedad percibe la rentabilidad antes de impuestos, en parte a través de mayores recaudaciones tributarias. En términos económicos, los costes de oportunidad de proporcionar una rentabilidad igual a la

tasa de crecimiento de la economía son los rendimientos antes de impuestos que se sacrifican, y que, de otro modo, habrían podido generarse invirtiendo en capital real.

El bosquejo que sigue quizás aclare esta situación y dé idea de las magnitudes implicadas. La tasa de crecimiento real de la economía no se espera que sea mayor del 3 por 100 anual en un futuro previsible, y bien pudiera estar en torno al 2 por 100. Frente a ello, el rendimiento real neto del capital invertido en sociedades anónimas ha sido, en promedio, superior al 12 por 100 a lo largo del período 1946-1975, según han estimado Martin Feldstein y Lawrence Summers (5). Esta cifra probablemente exagera el rendimiento real medio de la acumulación de capital, porque aproximadamente la mitad del *stock* de capital de la economía está fuera de las sociedades anónimas, con rendimientos más bajos. De cualquier modo, una rentabilidad media del 10 por 100 sería bastante plausible; lo que significa que si los aproximadamente 3 billones de dólares de «riqueza» sin invertir de la seguridad social hubieran sido invertidos en capital real, el rendimiento anual sería de unos 300.000 millones de dólares (6). En vez de eso, la sociedad percibe de la seguridad social de reparto un rendimiento real de tan sólo el 3 por 100, ó 90.000 millones de dólares al año. La sociedad, pues, pierde 210.000 millones de dólares al año en renta real por depender de un sistema de seguridad social no capitalizado para proveer de ingresos a los jubilados.

Estas cifras aproximativas muestran con claridad que una seguridad social en régimen de reparto resulta ineficiente en cuanto instrumento continuado para proveer pensiones de jubilación, y que un sistema que produjera una acumulación de capital real podría proporcionar rendimientos notablemente más elevados. Esta conclusión es independiente de que la seguridad social haya podido reducir el ahorro privado por debajo del nivel que habría existido de no haberse implantado el sistema. Habida cuenta del interés que actualmente suscita la repercusión de la seguridad social sobre el ahorro privado, trataremos este último punto con mayor detalle.

La razón menos inverosímil de que un sistema de reparto pudiera no deprimir el ahorro privado está en que pudiera venir a sustituir las transferencias voluntarias de una a otra generación entre miembros de cada familia. Las personas podrían proveer a su jubilación no me-

diante el ahorro, sino teniendo hijos que las asistieran después de jubilarse. En estas circunstancias, la implantación de una seguridad social de reparto lo único que hace es nacionalizar un sistema de transferencias voluntarias a los jubilados. La respuesta de los trabajadores más jóvenes no es recortar su ahorro, sino reducir las transferencias que habrían hecho a sus padres. No tiene por qué producirse ninguna reducción de la tasa de ahorro nacional. Pero un sistema de reparto que se implantara en ese marco seguiría siendo ineficiente, puesto que el coste de oportunidad de tal sistema es la rentabilidad del 10 por 100 sobre la acumulación de capital real. Lo que aquí importa es que tanto un sistema de reparto como las transferencias voluntarias de una generación a otra son ineficientes en comparación con la inversión en capital real. Mientras la rentabilidad del capital supere a la tasa de crecimiento de la economía, todo sistema que no sea de capitalización, incluidas las transferencias voluntarias entre generaciones, producirá rendimientos menores que la acumulación de capital. Lo que sucede con la tasa de ahorro cuando se implanta la seguridad social no viene al caso.

Hasta aquí hemos considerado la seguridad social de reparto desde una perspectiva a largo plazo: la manera en que el sistema afecta a quienes pagan impuestos a un tipo dado a lo largo de toda su vida activa y reciben prestaciones al jubilarse. Los que reciben prestaciones de jubilación sin haber pagado impuestos a lo largo de toda su vida salen, no obstante, mucho mejor parados, según puede verse examinando cómo afecta el sistema a los que tienen más edad en el momento en que se implanta. Supongamos que el sistema, con un gravamen del 10 por 100 sobre la renta salarial, se implantara este año. Como es un régimen de reparto, los ingresos fiscales se transfieren a quienes en la actualidad están jubilados, aunque no pagaron impuestos en los años precedentes. Está bien claro que obtienen grandes beneficios. También quienes estén próximos a la jubilación reciben amplios beneficios. Por ejemplo, una persona a quien le quede un año para jubilarse paga impuestos únicamente por un año, pero obtiene las mismas prestaciones de jubilación que hubiera obtenido de haber estado vigente el gravamen del 10 por 100 durante toda su vida. En general, cuanto más cerca se esté de la jubilación al implantarse el sistema, tanto mayor será el beneficio, es decir, tanto más elevada la tasa de

rendimiento real que el sujeto perciba por sus impuestos. Las personas que tienen más edad al implantarse el sistema obtienen una rentabilidad superior a la tasa de crecimiento de la economía. Sólo quienes son jóvenes, y todas las generaciones siguientes, obtienen una rentabilidad que, en promedio, es igual a la tasa de crecimiento de la economía.

Este fenómeno de «arranque» significa que se produce una importante redistribución de la renta a favor de los individuos relativamente mayores al implantarse el sistema de reparto. Aunque las generaciones siguientes no perciben sino la baja rentabilidad que produce el crecimiento de la economía, las primeras generaciones salen mucho mejor paradas. Este beneficio neto para los jubilados de las primeras generaciones puede servir como argumento favorable al sistema de reparto. Dado que las primeras generaciones tienen rentas más bajas a lo largo de su vida (debido al crecimiento de la economía en el transcurso del tiempo), la redistribución se hace desde aquellos con ingresos más elevados (generaciones posteriores) a aquellos con ingresos más bajos. Un sistema de reparto, pues, produce una mayor igualdad en la distribución de los ingresos a lo largo de la vida entre los primeros jubilados y las generaciones posteriores (7).

Es sorprendente que no se utilice más a menudo este argumento en apoyo del sistema de reparto, pues el sistema de capitalización no trae consigo ese tipo de redistribución (8). El argumento, sin embargo, presenta algunos problemas. Suscita conflictivas cuestiones de ética, referentes a por qué los primeros jubilados deberían beneficiarse indiscriminadamente (ya que algunos de los primeros jubilados que se benefician no son pobres), y por qué tiene que ayudarse a los jubilados antes que a los pobres en general. Y lo que es más importante, el deseo de redistribuir los ingresos a favor de la generación con más edad en un momento dado no exige un sistema continuado de reparto. Una redistribución «de golpe» de los más jóvenes a los más viejos conseguiría ese objetivo sin encadenar a las generaciones siguientes a un sistema en el que perciban prestaciones de jubilación de rentabilidad muy baja. Así pues, ni siquiera la redistribución que se consigue en la fase de arranque justifica debidamente el régimen de reparto.

Conclusiones. En estas breves observaciones no se abordan de manera exhaustiva todos los argumentos que po-

drían plantearse en apoyo del sistema de reparto (9).

Hemos considerado, sin embargo, los más importantes. Las conclusiones que se obtienen de este análisis son que los argumentos a favor del ahorro forzoso no son muy convincentes, y que los que se aducen a favor de proporcionar prestaciones de jubilación a través de un sistema de seguridad social no capitalizado aún lo son menos. Puede ser que estas conclusiones requieran alguna matización, pero hay que decir que no se ha demostrado que el sistema de la seguridad social sea un correctivo para un «fallo del mercado» masivo. Antes bien, se puede sostener que es un buen ejemplo de «fallo del gobierno». El resto de este artículo se ocupa de por qué un sistema tal es el resultado previsible de las instituciones democráticas, y qué puede significar el enfoque de la elección pública para la reforma del sistema.

EL ATRACTIVO POLITICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE REPARTO

De la seguridad social suele decirse que es «el programa social de mayor éxito que ha puesto en marcha el gobierno de los Estados Unidos» (10). Si éxito es equiparable a amplio respaldo público, quizá sea cierto. Al menos hasta hace muy poco, el sistema gozaba de un respaldo público que no han igualado otros programas de política interior. Con todo, el análisis que antecede indica que la seguridad social es un método ineficiente de proporcionar prestaciones de jubilación. ¿Por qué, entonces, es tan popular? En esta sección se aborda esa pregunta y se sugiere que el atractivo político del sistema de seguridad social de reparto proviene en gran medida de dos factores: primero, los efectos distributivos de la fase de arranque del programa lo hacen muy atractivo para la población de más edad; segundo, el público no entiende bien el funcionamiento del sistema.

Fase de arranque. La seguridad social de reparto es un programa peculiar de gasto fiscal. Consideremos qué ocurre con los trabajadores y los jubilados cuando aumentan las cuotas de la seguridad social. Dado que el sistema funciona en régimen de reparto, las personas jubiladas reciben un aumento inmediato en sus prestaciones de jubilación. La expansión del sistema les beneficia, y puede esperarse que apoyen

políticamente cualquier acción tendente a ese fin. Al mismo tiempo, los trabajadores con cuyas cuotas más altas se financian esas prestaciones quizá no aprecien carga neta alguna porque el sistema se haya ampliado. Aunque ahora paguen cuotas más altas, después de su jubilación recibirán mayores prestaciones. La carga impositiva no es, para los trabajadores, una carga neta; más bien consiste en sacrificar ingresos corrientes a cambio de prestaciones futuras. Por lo tanto, unas cuotas más altas podrían no imponer costes netos a los contribuyentes y conferir beneficios evidentes a las personas jubiladas.

Un programa que parezca tener beneficios y ningún coste es el sueño de cualquier político. En realidad, un sistema de seguridad social sin capitalización es, a todos los efectos, idéntico a financiar mediante déficit las prestaciones de jubilación. El Estado, de hecho, toma prestado de los trabajadores con la promesa de devolver el préstamo cuando se jubilen, y a continuación emplea esos fondos para financiar las prestaciones corrientes de los jubilados. En la medida en que es una forma oculta de financiación mediante déficit, este sistema de seguridad social está sujeto a presiones políticas muy parecidas a las que James Buchanan y Richard Wagner han señalado respecto de otros usos más palmarios de ese método de financiación (11).

Podría ser útil examinar con un poco más de atención cómo un cambio de escala en un programa de esta seguridad social afecta diferencialmente a los diversos grupos de edades. Supongamos que la renta salarial total esté creciendo a una tasa anual del 3 por 100 y que el Estado implante un sistema de seguridad social que financie las prestaciones con una cuota uniforme del 10 por 100 sobre la renta salarial. Como se ha dicho anteriormente, las personas cuya vida discorra por entero bajo ese sistema podrán recibir prestaciones de jubilación que representan una tasa de rendimiento sobre sus cuotas del 3 por 100. Las personas que ya estén trabajando o jubiladas obtendrán un rendimiento que dependerá en gran parte de la edad que tengan al implantarse el sistema.

El beneficio neto es más elevado cuanto mayor sea la persona al implantarse el sistema. Las personas ya jubiladas son quienes más salen ganando, puesto que reciben prestaciones aunque no pagaron impuestos. Si la edad de jubilación son los sesenta y cinco

años, una persona de cincuenta y cinco puede recibir prestaciones tras cotizar durante tan sólo diez años. Esa persona de cincuenta y cinco años puede obtener una tasa de rendimiento real sobre sus cuotas del 30 por 100 anual, a todas luces una inversión atractiva. Para el que tenga cuarenta y cinco años, la rentabilidad sobre las cuotas que pagará durante veinte años será del 10 por 100 anual. Para la persona que acabe de ingresar en la fuerza de trabajo, la rentabilidad no es más que del 3 por 100 al año.

En general, las personas mayores tienen un incentivo más poderoso para apoyar un sistema de seguridad social de reparto. Además, son exactamente los mismos incentivos que operan con respecto a los cambios en la escala del programa. En cualquier momento en que se produzca, un aumento de las cuotas de la seguridad social le reporta, a quien tenga cincuenta y cinco años, un rendimiento marginal del 30 por 100 sobre las cuotas adicionales que pase a pagar, mientras que una reducción le hace sacrificar un rendimiento del 30 por 100. No es sorprendente que las presiones políticas por la ampliación del sistema, o en contra de cualquier reducción del mismo, sean más intensas entre los grupos de más edad.

Debería estar claro que si este tipo de seguridad social es muy atractivo políticamente, en gran parte es debido a los beneficios que promete a las personas de más edad; cosa que sigue siendo cierta aunque ese rendimiento del 3 por 100 a largo plazo que perciban los trabajadores más jóvenes y las generaciones siguientes sea sumamente bajo en comparación con otras inversiones posibles.

Siendo la rentabilidad tan baja para las personas más jóvenes, parecería probable que rechazaran el sistema al hacerse mayores. Es importante entender por qué no lo hacen. Si la cuota con que se financia el programa sigue siendo del 10 por 100, una persona joven recibirá al jubilarse prestaciones que le representarán un rendimiento del 3 por 100. Ese rendimiento es un promedio correspondiente a toda su vida. Una vez jubilada, sin embargo, su situación mejorará en el caso de que entonces se amplíe el sistema, y empeorará en el caso de que se contraiga. De manera semejante, una persona joven que coticé al 10 por 100 hasta los cincuenta y cinco años se encontrará con que, si entonces se aumenta la cuota (con lo que ella no pagará más que diez años

el tipo más elevado), el rendimiento marginal sobre las cuotas adicionales será del 30 por 100. Tanto el arranque como el mantenimiento del sistema son siempre atractivos (en el sentido *marginal*) para las personas de más edad; no hay, pues, razón para suponer que el respaldo político al sistema vaya a disminuir con el paso del tiempo (12).

Esa es la razón por la que la sociedad puede encontrarse políticamente encadenada a un sistema de seguridad social en régimen de reparto. Aunque cualquier persona joven de hoy y todas las generaciones futuras sacarían mayor provecho si proveyeran para su jubilación de otra forma, el respaldo político de los ciudadanos mayores puede perpetuar el sistema.

Se podría objetar que este análisis presupone un grado poco razonable de conocimiento por parte del público. Ciertamente son muchas las personas que ignoran que el sistema vigente de seguridad social es un sistema de reparto, lo mismo que no elaboran minuciosos cálculos sobre el rendimiento marginal que podría conseguirse cambiando la escala del sistema. Puede ser, incluso, que algunas personas hagan juicios políticos con total independencia de cómo les afecte el sistema personalmente. Los relativamente mayores, de cualquier forma, son firmes partidarios del sistema, probablemente porque se dan cuenta, quizá vagamente, de que ese apoyo va en su propio beneficio. Después de todo, una persona jubilada o próxima a la jubilación no necesita mucha sutileza para darse cuenta de que le conviene que el Congreso vote un aumento de las prestaciones de la seguridad social. Esa fuente de presión política es una poderosa fuerza conformadora del sistema.

Comprensión equivocada por parte del público. Un gobierno democrático es, al menos hasta cierto punto, sensible a los deseos de los ciudadanos. Pero no se puede dar por supuesto que las políticas que el público respalde sean, de hecho, beneficiosas. Puede apoyar una política que cree que va en interés suyo, cuando en realidad no es así. Lo que cuenta para determinar el apoyo político es la idea que se haga el público de los efectos de una política, no sus auténticos efectos. Si la ciudadanía en general subestima los costes verdaderos de una política, o sobreestima sus beneficios, sus exigencias pueden llevar a los políticos a aplicar políticas perjudiciales.

El hecho de que algunas personas en-

tiendan equivocadamente los efectos de una política no tiene por qué tener ningún efecto sobre su resultado. Pudiera ser que los equívocos se compensaran entre sí; hay quienes propician políticas que realmente son perjudiciales para ellos, mientras que otros se oponen a esas mismas políticas sin darse cuenta de que les benefician. Cuando esto sucede, las presiones políticas que emanan de un público mal informado pueden ser las mismas que emanarían de un público plenamente informado. Lo que importa es si en las apreciaciones del público existe un sesgo sistemático en una u otra dirección. En el caso de la seguridad social creo que se da un sesgo sistemático de ese tipo, que lleva a que el público propicie un sistema más amplio del que propiciaría si entendiera sus auténticas consecuencias. Es obvio que se trata de una cuestión altamente especulativa; sin embargo, cabe citar tres importantes fuentes de interpretaciones equivocadas por parte del público, que abonan esta opinión.

Primero, es posible que las personas más jóvenes sobreestimen la rentabilidad que pueden esperar de sus cuotas porque funden sus expectativas en las experiencias de los primeros jubilados. Como se señaló anteriormente, quienes son ya mayores cuando se implanta el sistema o se amplía la escala hacen un negocio relativamente bueno. Y este fenómeno de arranque se extiende a lo largo de un prolongado período de tiempo. Debido a como se ha desarrollado el sistema, con una cuota efectiva gradualmente creciente, las personas que se jubilen hoy e incluso quizá durante los próximos años pueden esperar una tasa de rendimiento mayor que la tasa de crecimiento económico. Por ejemplo, los jubilados en 1970 recibieron anualidades que representaban un rendimiento medio del 10,6 por 100 sobre las cuotas que habían pagado (13). A quienes se jubilaron en años anteriores les fue aún mejor, en tanto que quienes se jubilaron más adelante probablemente saldrán peor parados. Con el tiempo, la tasa de rendimiento tendrá que caer hasta igualarse con la tasa de crecimiento económico.

Lo importante aquí es que las experiencias favorables de quienes se jubilaron en las décadas de 1950, 1960 y 1970 dan una idea exagerada de lo que los trabajadores más jóvenes pueden esperar. Si éstos fundan sus opiniones sobre la seguridad social en parte en lo bien que les fue a sus padres y abuelos, apoyarán el sistema vigente con

más entusiasmo del que justifican los hechos.

Esta fuente particular de error, en contraste con las dos que veremos a continuación, es un fenómeno transitorio. Con el tiempo, la tasa de rendimiento que los jubilados perciban seguirá decayendo, con lo que, si las expectativas se basan en la experiencia de los jubilados, acabarán teniendo un fundamento más realista.

Segundo, es probable que el público subestime la carga fiscal que soporta para financiar las prestaciones de la seguridad social. El impuesto que con ese fin recae sobre la nómina comprende dos exacciones sobre los ingresos imponibles, con el mismo tipo impositivo: el empleado paga una, el empresario la otra. Este reparto en dos porciones carece de interés a los efectos de la auténtica carga del impuesto: es el empleado el que soporta la totalidad, con independencia de cómo se divida nominalmente entre él y el empresario para el que trabaja. Si tiene interés, sin embargo, a los efectos de cómo aprecian los votantes el coste fiscal que soportan. La cuota del empleado es visible, aparece como deducción explícita de sus ingresos. La cuota del empresario, en cambio, es un impuesto oculto, que a los trabajadores puede pasarles totalmente inadvertido. Incluso si reparan en él, el hecho de que se le etiquete como impuesto o «contribución» empresarial probablemente les induzca a creer que es el «negocio» el que lo soporta. En uno y otro caso, los contribuyentes no se darán cuenta más que de la mitad de la verdadera carga que soportan. En consecuencia, considerarán que la seguridad social es menos costosa de lo que realmente es, y respaldarán un sistema mayor del que respaldarían si fueran plenamente conscientes de la totalidad del coste.

Tercero, el público por lo general subestima el coste de oportunidad de proveer a su jubilación a través de un sistema de reparto. El coste de oportunidad es el rendimiento que se sacrifica, y que podría obtenerse de invertir en capital real las cuotas de la seguridad social. Aunque el rendimiento pertinente, desde el punto de vista de la sociedad, es el rendimiento antes de impuestos, es seguro que los individuos no considerarán sino el rendimiento neto, mucho más bajo, que pueden percibir de su ahorro privado. Debido a la fuerte imposición que pesa sobre las rentas del capital en los Estados Unidos, para la mayoría de los inversores el rendimien-

to neto es inferior en un 60 por 100 al rendimiento bruto. Es muy improbable que los ahorradores individuales obtengan un rendimiento real neto por encima del 3 ó 4 por 100, aun cuando la rentabilidad antes de impuestos ronde el 10 por ciento.

La tasa de rendimiento de un sistema de seguridad social no capitalizado está muy por debajo de la que podría conseguirse de invertir en capital real, pero es comparable a la rentabilidad después de impuestos del ahorro privado. Teniendo en cuenta que lo que guía las decisiones de los votantes es esa rentabilidad después de pagar los impuestos, ello les llevará a considerar erróneamente la seguridad social como un modo relativamente atractivo de proveer a su jubilación.

Estos tres tipos de información equivocada sostienen mi tesis de que el público cree, por lo general, que las consecuencias del sistema de la seguridad social son más beneficiosas de lo que son. Poca evidencia inmediata puede aportarse para demostrar que estos factores tengan alguna influencia sobre las opiniones de los votantes. La Administración de la Seguridad Social, de todos modos, no tiene gran empeño en disipar estas fuentes de equívoco. Al contrario, las publicaciones de ese organismo perpetúan una visión de la seguridad social que apenas tiene parecido con la realidad (14). Cosa que concuerda plenamente con la teoría de la elección pública, la cual subraya que los burócratas tienen incentivos para informar al público y al Congreso de las ventajas de sus programas, pero no de sus inconvenientes.

Muchas otras son las concepciones erróneas acerca de la seguridad social que pueden distorsionar las actitudes del público hacia el sistema, y es posible que algunas contribuyan a compensar los tres factores mencionados. Por ejemplo, algunos artículos recientes en la prensa popular han insistido en el agotamiento de los fondos fiduciarios, advirtiendo de una posible bancarrota. Cabe dudar que la intranquilidad creada por tales tratamientos del tema lleve a mucha gente a creer que la seguridad social está peor de lo que realmente está, pero hay que admitir esa posibilidad (15).

Resumen. Hemos considerado dos fuentes de sesgo político. La primera surge de los efectos a corto plazo, o de arranque, de cambiar la escala del sistema, y este sesgo existiría incluso aunque el público estuviera plenamente in-

formado. La segunda resulta de las concepciones equivocadas que tiene el público acerca de las consecuencias de la seguridad social. Ambas proporcionan una explicación del atractivo político de una seguridad social en régimen de reparto. Aunque el análisis ha discurrido en el contexto del sistema actual, las fuerzas políticas que hemos identificado pueden servir asimismo para evaluar las perspectivas de reforma.

PROPUESTAS DE REFORMA MAS IMPORTANTES

Casi siempre que se discute la reforma de la seguridad social se plantea la cuestión de qué *debería* hacerse. Igualmente importante es la cuestión de qué *puede* hacerse a través de nuestro proceso político. Una reforma propuesta puede parecerle muy atractiva a un observador desinteresado, pero pudiera ser incapaz de recabar el apoyo político necesario para su ejecución. La política pone límites a las reformas que cabe esperar desde una óptica realista. Como ejemplo ilustrativo, consideraremos las perspectivas políticas de tres propuestas de reforma de amplio alcance: las de Feldstein, Friedman y Hsiao (16).

Feldstein propone que el gobierno acumule un fondo sustancial y utilice sus intereses para pagar las prestaciones de jubilación. La intención es pasar de un sistema de reparto a un sistema de capitalización, al objeto de percibir un rendimiento real más alto. Ahora se aumentarían las cuotas de la seguridad social, pero los ingresos adicionales no se dedicarían a aumentar las prestaciones de jubilación, sino a constituir un fondo. Más adelante, luego de que se hubiera acumulado un fondo respetable, se reducirían las cuotas.

Friedman propone un desmantelamiento por fases del sistema de la seguridad social. Al final no habría un programa estatal de prestaciones de jubilación, y proveer a la jubilación volvería a ser asunto de responsabilidad individual. La transición hasta esa solución final sería gradual, puesto que las prestaciones ya acumuladas, sobre la base de las cuotas pagadas antes de que se adoptara la reforma, continuarían pagándose, pero las cuotas pagadas después de adoptado el programa no darían derecho a ninguna prestación adicional de jubilación.

La propuesta de William Hsiao recomienda una reducción gradual de las tasas de sustitución (el nivel de las pres-

taciones de jubilación en relación con los ingresos de los trabajadores antes de la jubilación). Esta propuesta es muy similar a la de Friedman, pero la reducción de las tasas medias de sustitución sería más lenta. A ello hay que añadir que nunca se desmantelaría por completo el sistema de la seguridad social; las prestaciones de jubilación se irían sencillamente reduciendo en relación con los ingresos antes de la jubilación.

Aunque casi nunca se reconoce, estas tres propuestas son bastante similares en cuanto a sus efectos económicos generales. Las tres se orientan a una menor dependencia de la seguridad social de reparto y a la utilización creciente de los fondos de capital para proporcionar ingresos a los jubilados. En la propuesta de Feldstein, el gobierno sería el propietario y administrador del fondo de capital. En las propuestas de Friedman y Hsiao, los individuos acumularían sus propios fondos de capital para compensar la disminución relativa de las futuras prestaciones de la seguridad social. Aunque las tres propuestas difieren en muchos aspectos, esa semejanza básica plantea la cuestión fundamental de si el sistema político aceptaría el abandono del sistema actual. A la vista del respaldo político de ese sistema, las perspectivas parecen bastante sombrías.

Pensemos en la propuesta de Feldstein. Un aumento de las cuotas de la seguridad social para financiar un fondo perjudicaría claramente a los trabajadores de mediana edad y mayores, que tendrían que pagar cuotas más altas durante un cierto número de años sin recibir aumento alguno en sus prestaciones de jubilación. Los trabajadores de más edad y los jubilados saldrían mejor parados si esas cuotas más altas se destinaran a pagar mayores prestaciones corrientes en régimen de reparto; recuérdese que incluso las personas de mediana edad pueden obtener un rendimiento marginal del 10 por 100 de una expansión del sistema sin capitalización, y que las personas de más edad salen aún mejor paradas. Aunque fuera el Estado el que empezase a acumular un fondo, las presiones políticas para convertirlo en régimen de reparto serían intensas. (En sus primeros años el sistema de la seguridad social empezó, de hecho, a acumular un fondo de capitalización, pero pronto pasó a convertirse en sistema de reparto). Lo único que se opone a esta presión son los intereses de los trabajadores jóvenes y de las generaciones futuras, que no votan. Añádase a ello lo difícil que sería con-

vencer al público de que el rendimiento real (la rentabilidad antes de impuestos) de un fondo es elevado, siendo tan bajo el rendimiento nominal (rentabilidad después de impuestos) sobre los activos del fondo. (Únicamente producirían la tasa de rendimiento después de impuestos, aunque la pertinente desde el punto de vista social es la anterior al impuesto).

Consideraciones totalmente semejantes podrían aplicarse a las propuestas de Friedman y Hsiao. Por ejemplo, según la propuesta de Friedman, los trabajadores de mediana edad y mayores continuarían pagando cuotas a la seguridad social durante el resto de su vida activa, a un tipo casi tan alto como si se mantuviera el sistema de reparto. (Recuérdese que deben seguir pagándose las prestaciones ya acumuladas, con lo que el tipo impositivo necesario descendería al principio muy lentamente). Pero esas cuotas no llevarían aparejada ninguna prestación de jubilación: de hecho, su tasa de rendimiento sería negativa. Por el contrario, el rendimiento marginal de aproximadamente los mismos pagos sería muy elevado en el caso de que se mantuviera el sistema de reparto. Sin duda, los jubilados y quienes estuvieran próximos a la jubilación se opondrían firmemente a sacrificar el rendimiento marginal del sistema de reparto. Sólo los jóvenes y las generaciones futuras saldrían ganando, y sería difícil que apreciaran los beneficios, debido al bajo rendimiento neto que pueden obtener de sus ahorros.

Estas breves acotaciones no pueden hacer justicia a la complejidad de las tres propuestas; si apuntan, sin embargo, a algunas de las dificultades políticas a las que tendrían que hacer frente. Donde el respaldo político a favor del sistema de reparto es más fuerte es entre los ciudadanos de más edad, y es precisamente ese grupo el que se ve amenazado por tales propuestas. Sólo si el sistema político experimentara un vuelco completo, de forma que sirviera más a los intereses de los jóvenes que a los de los mayores, sería probable que se pusieran en práctica.

Otro factor importante al evaluar la necesidad y las perspectivas de que se produzca una reforma es el cambio demográfico esperado. Salvo que las tasas de fertilidad experimenten un alza inesperadamente brusca en los próximos años, la jubilación de los miembros del *baby boom* de la posguerra a comienzos del próximo siglo producirá un desplazamiento espectacular en la dis-

tribución de la población por edades. Hoy existen tres trabajadores por cada jubilado, pero en el año 2030 posiblemente no haya más que dos trabajadores por jubilado; lo cual significa que, si no se modifican las cuotas, las tasas de sustitución para los jubilados experimentarán una acentuada caída. Si se optara por mantener a su nivel corriente las tasas medias de sustitución, tendrían que aumentarse las cuotas en más del 50 por 100 en la primera parte del próximo siglo. Dentro del marco de un sistema de reparto, o habrá que elevar bruscamente las cuotas o rebajar las prestaciones; no hay otra opción. Como ambas vías parecen ingratas, parte de la atención se ha centrado en propuestas de reforma que significan apartarse de ese sistema.

Las repercusiones de los cambios en la distribución de la población por edades pueden describirse igualmente dentro del contexto de la tasa de crecimiento de la renta nacional, que es la suma de las tasas de crecimiento de la renta por trabajador y del número de trabajadores. Según ciertas proyecciones, la cifra absoluta de trabajadores podría caer en un 20 por 100 entre los años 2030 y 2040; por lo tanto, es probable que la tasa de crecimiento de la economía sea entonces extremadamente baja en comparación con la actual, que está potenciada por una fuerza de trabajo creciente. Una tasa de crecimiento más baja significa una tasa de rendimiento menor para un sistema de seguridad social de reparto; una cuota uniforme producirá en esas condiciones niveles relativamente más bajos de prestaciones de jubilación.

El cambio previsto en la distribución de la población por edades tiene repercusiones importantes para la determinación de la política de seguridad social y, por lo tanto, del tipo de reforma que probablemente se haga. El sistema de reparto es tanto más atractivo cuanto más edad se tiene. Así pues, cuanto mayor sea la fracción de la población que sea relativamente vieja, tanto más irresistible será la presión política en favor de mantener o ampliar ese sistema. Para verlo en perspectiva, recordemos que hoy el 15 por 100 de la población con edad de votar tiene más de sesenta y cinco años, y la media de las edades de los votantes potenciales es de cuarenta y uno. (La fuerza política real de las personas de edad puede ser mayor de lo que su número da a entender, porque es mayor el porcentaje de las personas de edad que votan de hecho). Según una proyección pesimista, aun-

que no del todo exenta de realismo (suponiendo una tasa de fertilidad de tan sólo 1,7), el 26 por ciento de la población adulta tendrá más de sesenta y cinco años en el 2040, y la mediana de las edades será entonces cincuenta años (17). Para 2040 la mitad más vieja de la población estará acercándose a la edad de jubilación o estará de hecho jubilada, y redundará en su interés apoyar un amplio sistema de reparto (18).

En comparación con la futura, la población actual de los Estados Unidos es relativamente joven. Reestructurar radicalmente el sistema de la seguridad social es, desde un punto de vista político, más factible ahora de lo que lo será más adelante. Uno de los argumentos que favorecen el paso a un sistema de capitalización se basa en las implicaciones para la equidad del cambio esperado en la distribución por edades. Como dice Feldstein:

«Hay un cierto destello de esperanza en el argumento que sostiene que es injusto de nuestra parte esperar que la próxima generación pague un impuesto del 20 por 100 para sostener el mismo nivel de prestaciones que nosotros estamos sosteniendo con un impuesto del 10 por 100. Un fondo podría ser políticamente vendible, porque los ciudadanos podrían pensar que con él estaban protegiendo sus propias prestaciones futuras o las de sus hijos» (19).

Es improbable que semejante argumento afectara al comportamiento de los votantes en un grado perceptible, incluso aunque el público pudiera entender lo suficiente la cuestión como para valorarlo. En realidad, exige de los trabajadores de hoy que soporten un gran sacrificio en aras de un principio de equidad abstracto y poco corriente. No sólo una acción tal entraría en conflicto con sus propios intereses, sino que incluso, apelando a la equidad, se podría preguntar por qué los trabajadores de hoy tendrían que sacrificarse para ayudar a los trabajadores futuros, que serán más ricos que ellos, aun cuando paguen, de hecho, tipos impositivos más altos.

Aun en el caso improbable de que el gobierno actuara en un futuro cercano para reducir la dependencia del sistema de reparto, esa política no será vinculante para la población del siglo veintiuno. Si en un futuro cercano se acumulara un fondo, probablemente se desvanecería, y el sistema reconvertido al régimen de reparto y en escala todavía mayor, cuando en el próximo siglo cam-

bie la distribución por edades. Aunque la perspectiva no sea halagüeña, las políticas de gobierno en el próximo siglo serán el reflejo de las presiones políticas de entonces, y poco cabe hacer ahora para alterar ese hecho.

PROPUESTAS DE REFORMA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ELECCION PUBLICA

La teoría de la elección pública brinda un método completamente diferente de abordar la reforma. En vez de intentar especificar un plan de reforma detallado y lanzarlo a la arena política, la atención se concentra en mejorar las instituciones y los procedimientos a través de los cuales se toman las decisiones públicas. Siguiendo el enfoque de la elección pública no se intenta, por ejemplo, determinar cuál sea el nivel «ideal» de prestaciones e impuestos. Lo que se busca es un método de adopción de decisiones políticas y de administración de las mismas que tienda a producir resultados aceptables. Dado que lo que constituyen resultados «aceptables» o «ideales» depende presumiblemente de las necesidades y valores del público, y no conocemos esas necesidades y valores, lo que se precisa es un mecanismo político del que se pueda esperar que atienda a las preferencias del público, cualesquiera que sean. Para diferentes tipos de políticas pueden ser apropiadas diferentes instituciones políticas, y no hay razón para suponer que el método actual de determinar la política de seguridad social sea el mejor.

Este enfoque de la elección pública se puede aplicar a la reforma de la seguridad social. Hemos identificado dos fuentes generales de sesgo político en las instituciones actuales: una comprensión equivocada por parte del público y el incentivo que tiene para los mayores un amplio sistema de reparto. Hay cambios institucionales que reducirían esas fuentes de sesgo. La comprensión equivocada que tiene el público puede paliarse de tres maneras:

Primero, los impuestos de cada individuo podrían vincularse más explícitamente a sus prestaciones de jubilación. La Administración de la Seguridad Social podría enviar todos los años a cada contribuyente un balance o estado de cuentas anual que le informara de la riqueza implícita que está acumulando. Ese balance informaría de los pagos corrientes de impuestos, así como de la

riqueza acumulada sobre la base de los impuestos anteriores, más un tipo de interés igual a la tasa media de crecimiento de la economía. Sería muy parecido a los que suministran muchos sistemas privados de pensiones. Los contribuyentes estarían entonces en situación de apreciar más fácilmente el rendimiento efectivo que probablemente reciban de un sistema continuado de reparto. (Es obvio que el contenido de los balances anuales no debería dejarse a la discreción de la Administración de la Seguridad Social).

Segundo, podría suprimirse la porción empresarial de las cuotas de la seguridad social, obligando al empleado a pagar la totalidad; lo cual no alteraría la carga impositiva real de los contribuyentes, pero sí aclararía su magnitud. (Para que no cambiara el total de las obligaciones fiscales habría que reducir los tipos de impuesto sobre la renta o permitir que los empleados dedujeran la mitad de su gravamen por seguridad social de su impuesto sobre la renta).

Tercero, podría reducirse enormemente o eliminarse la imposición sobre las rentas del capital, lo cual aumentaría el rendimiento neto que pudieran percibir los individuos de proveer para la jubilación de manera privada, y de esa forma se conseguiría que se tuvieran mucho más presentes los verdaderos costes de oportunidad de un sistema de reparto.

La aplicación de estas medidas no modificaría directamente el funcionamiento de la seguridad social (20). Su propósito no es prescribir cómo debería modificarse el sistema, sino crear un marco en el que el público pueda percibir más fácilmente los beneficios que obtiene y los costes que soporta. Si las apreciaciones de los votantes cambian, entonces la política de la seguridad social se verá indirectamente afectada a través de un cambio en las presiones políticas. Sea cual fuere el resultado final, debería ser bien acogido en cuanto que reflejaría más plenamente los verdaderos intereses del público.

Ninguna de estas propuestas conseguiría suprimir la segunda fuente de sesgo político en el sistema actual. Aunque exista una plena comprensión del sistema, las personas mayores salen ganando con su expansión, por más que eso no favorezca los intereses a largo plazo de las generaciones jóvenes y futuras. La presión política de los más entrados en años por que el sistema se expanda es inevitable. Pueden modificarse, sin embargo, los procedimientos

que se utilizan para determinar la política de seguridad social, de forma que se dé más peso a las consideraciones a largo plazo. Entre quienes actualmente votan, sólo los relativamente jóvenes tienen un poderoso interés personal en que se tengan en cuenta los efectos a largo plazo; el proceso de decisión política, pues, debería reflejar con más fuerza los intereses de toda una vida de quienes han de pagar impuestos durante un periodo prolongado, así como recibir prestaciones en la jubilación.

Existen numerosos procedimientos de tomar decisiones políticas que modificarían el sistema en esa dirección general. Dos formas de hacerlo pueden mencionarse en pocas palabras. Primera, el nivel de las cuotas de la seguridad social (y, por consiguiente, de las prestaciones de un sistema de reparto) podría decidirse por mayoría de votos en un referéndum anual en el que sólo se permitiera votar a los menores de determinada edad, pongamos, cuarenta o cincuenta años. O bien podría emplearse un procedimiento de votación que exigiera el voto afirmativo de las tres cuartas partes del censo electoral para aprobar el nivel de impuestos de la política a ejecutar. Ambos procedimientos tendrían el efecto de reducir el impacto político del interés de los ciudadanos mayores en ampliar el sistema.

Este tipo de cambios en el proceso político de toma de decisiones merecerían más ser atención de la que probablemente reciban. El dilema básico es que, para reformar el proceso, hay que apoyarse en el propio proceso existente, que es muy imperfecto. Aunque pueden hacerse cambios institucionales que proporcionarían un marco mejor para la decisión política, lo probable es que la presión que se haga sobre el Congreso en ese sentido sea escasa.

CONCLUSION

Los economistas no son famosos por la exactitud de sus predicciones políticas. Pudiera ser que las conclusiones que se desprenden de este análisis fueran tan erróneas como las opiniones, tan extendidas hace pocos años, de que un servicio militar no obligatorio y los tipos de cambio flexibles eran políticamente imposibles. Es incuestionable que el modelo analítico que subyace a este análisis es un modelo simple, y que el sistema político es mucho más complejo en su funcionamiento de lo que aquí se ha dado a entender. Lo impor-

tante sería saber si los factores que se han subrayado tienen un impacto importante en la configuración del sistema de la seguridad social. Yo albergo la fuerte sospecha de que sí, pero es difícil tener la certeza plena.

Si el análisis es correcto en lo esencial, permite predecir que no se producirán cambios importantes en el sistema de la seguridad social por lo menos hasta el siglo próximo. Hoy por hoy, las perspectivas de que pueda producirse una reforma significativa no son muy grandes, y serán incluso menores en el futuro. Teniendo en cuenta que la población probablemente se haga mucho más vieja en la primera mitad del siglo veintiuno, las presiones políticas de entonces estarán por lo general a favor de un sistema sustancialmente mayor. Sin embargo, los trabajadores jóvenes de entonces, enfrentados a impuestos más elevados y a una tasa de rendimiento más baja, seguramente manifestarán mayor oposición al sistema. Parece probable que el resultado sea una situación política muy divisiva.

NOTAS

(*) Título original: «The Politics of Social Security Reform» Publicado en Campbell, C.D. (Ed.), 1979, *Financing Social Security*. American Enterprise Institute for Public Policy Research. Washington. Traducción de Equipo de Traductores, S.A.

(1) Este argumento se encuentra desarrollado con cierto detalle en Richard MUSGRAVE, «The Role of Social Insurance in an Overall Program for Social Welfare», en *The American System of Social Insurance*, comp. por William G. BOWEN y otros (Nueva York, McGraw Hill, 1968), págs. 23-40.

(2) Una encuesta, según la cual el 16,4 por ciento de los varones y el 8,5 por ciento de las mujeres de más de sesenta años dan la incapacidad o la mala salud como razón para estar fuera de la fuerza de trabajo, aparece citada en W. Kip VISCUSSI y Richard ZECKHAUSER, «The Role of Social Security in Income Maintenance», en *The Crisis in Social Security*, comp. por Michael J. BOSKIN (San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1977), pág. 54.

(3) Estos argumentos se discuten brevemente en Martin FELDMAN, «Social Insurance», en *Income Redistribution*, comp. por Colin D. CAMPBELL (Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1977), págs. 78-81.

(4) No hay por qué pensar que los costes de tomar decisiones privadamente vayan a reducirse, por lo menos en tanto en cuanto la seguridad social no sustituya por entero al ahorro privado con miras a la jubilación. Mientras se hagan otras provisiones para complementar las de la seguridad social, los costes de decisión podrían, de hecho, elevarse, porque en tal caso el ciudadano tiene que entender tanto los mecanismos de provisión públicos como los privados, al objeto de efectuar racionalmente sus planes. A esto hay que añadir que el aumento de los costes de toma de decisiones públicas puede no ser insignificante.

(5) Martin S. FELDMAN y Lawrence SUMMERS, «The Rate of Profit: Falling or Cyclical», citado como de próxima aparición en Martin S. FELDMAN, «National Saving in the United States», en *Capital for Productivity and Jobs*, comp. por E. SHAPIRO y W. WHITE (Englewood Cliffs, N. J.; Prentice-Hall, 1977), págs. 124-54.

(6) Naturalmente, la productividad marginal del capital caería si se produjera un aumento de 3 billones de dólares en el stock de capital; pero, supuestas unas hipótesis plausibles de la función de producción, la caída no tendría la suficiente entidad como para afectar significativamente a la comparación que aquí hemos hecho.

(7) Esta redistribución no se daría (y, por lo tanto, este argumento no sería válido) si la seguridad social no hiciera más que reemplazar a las transferencias voluntarias de una generación a otra entre miembros de una familia. En este caso, los primeros jubilados no salen mejor parados, porque sus prestaciones de seguridad social vienen compensadas por reducciones en las transferencias que les hacen sus hijos.

(8) Este argumento lo ha desarrollado Kenneth V. GREENE en «Overexpansion in the Social Insurance Budget and the Constitutional Perspective», *Economic Inquiry*, vol. 15 (julio de 1977), págs. 449-54. Para una réplica al mismo, véase Edgar K. BROWNING, «Social Insurance: The Constitutional Perspective», en el mismo número.

(9) Otros dos argumentos que a veces se plantean se refieren al hecho de que en los mercados

privados no se dispone de anualidades en términos justos desde un punto de vista actuarial, y que la seguridad social debería considerarse en parte como un programa de bienestar social para ayudar a los pobres de edad avanzada. Ninguno de estos argumentos es muy convincente. En este artículo se pasa por alto la redistribución entre los grupos de jubilados que resulta de aplicar una fórmula de beneficios que concede tasas más elevadas de rendimiento sobre sus cuotas a los jubilados pobres que a los ricos.

(10) Joseph A. PECHMAN, «The Social Security System: An Overview», en *The Crisis in Social Security*, comp. por Michael J. BOSKIN.

(11) James M. BUCHANAN y Richard E. WAGNER, *Democracy in Deficit* (Nueva York, Academic Press, 1977).

(12) Para un análisis más detallado de cómo se determinan las cuotas y las transferencias dentro de un modelo de votación mayoritaria, véase Edgar K. BROWNING, «Why the Social Insurance Budget Is Too Large in a Democracy», *Economic Inquiry*, vol. 13 (septiembre de 1975), págs. 373-88.

(13) Alan FRIEDEN, Dean R. LEIMER y Ronald HOFFMAN, «Internal Rates of Return to Retired Worker-Only Beneficiaries under Social Security, 1967-70», *Studies in Income Distribution* n.º 5, Social Security Administration, Office of Research and Statistics (octubre de 1976).

(14) Milton FRIEDMAN ha criticado con frecuencia la equívoca «publicidad» que hace la Social Security Administration. Véase, por ejemplo, su «Second Lecture» en Wilbur J. COHEN y Milton FRIEDMAN, *Social Security: Universal or Selective?* (Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1972).

(15) Como ejemplo de un tratamiento que parece retratar a la seguridad social peor de lo que es, véase Abraham ELLIS, *The Social Security Fraud* (New Rochelle, N.Y., Arlington House, 1971).

(16) Martin S. FELDMAN, «Toward a Reform of Social Security», *The Public Interest*, n.º 40 (verano de 1975), págs. 75-95; Milton FRIEDMAN, «Second Lecture», U.S. Congress, *Report of the Consultant Panel on Social Security to the Congressional Research Service, Prepared for the Use of the Committee on Finance of the U.S. Senate and the Committee on Ways and Means of the U.S. House of Representatives*, 94th Congress, 2nd session, agosto de 1976.

(17) Calculado a partir de datos publicados en U.S. Bureau of the Census, «Population Estimates and Projections», *Current Population Reports*, serie P-25, n.º 601, tabla 12. Si la tasa de fertilidad aumentase a 2,1, el 21 por ciento de la población tendría más de sesenta y cinco años en el 2040, y la media de la distribución por edades sería cuarenta y siete años.

(18) Una posible compensación de la presión política de las personas de más edad sería que aumentara la oposición de los jóvenes debido a una desaceleración en la tasa de crecimiento económico.

(19) *Income Redistribution*, comp. por CAMPBELL, pág. 119.

(20) La primera propuesta tal vez hiciera más difícil utilizar el sistema como mecanismo de redistribución que diera a los pobres tasas de rendimiento más altas. Ni siquiera esto tendría que suceder necesariamente, pero la redistribución tendría que hacerse de manera más abierta de como se hace en la actualidad.