

Resumen

Pese a que la coyuntura demográfica y macroeconómica presente es muy favorable para el sistema de pensiones, los problemas estructurales que determinan su insostenibilidad financiera a largo plazo permanecen invariantes. En algunos países, también afectados por problemas parecidos, se han comenzado a tomar medidas que amortigüen el problema. Sin embargo, en España las políticas adoptadas han adolecido de una falta notable de ambición reformadora. Una de las razones que pueden explicar este retraso es la falta de información de la población sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y de la problemática que presenta su financiación.

Palabras clave: pensiones, envejecimiento, sostenibilidad financiera, información del sistema, reforma de las pensiones.

Abstract

Although current demographic and macroeconomic circumstances are very favourable for the pension system, the structural problems determining its long-term financial unsustainability remain unchanged. In some countries, also affected by similar problems, measures have started to be adopted to cushion the problem. In Spain, however, the policies implemented have displayed a notable lack of reforming ambition. One of the reasons that may explain this delay is that the public is not aware of how the pension system works and of the problems posed by its financing.

Key words: pensions, ageing, financial sustainability, system information system, pension reform.

JEL classification: J11, H55.

LA POLÍTICA Y LAS PENSIONES VS. LA POLÍTICA DE PENSIONES EN ESPAÑA

Javier ALONSO MESEGUER

Universidad Carlos III de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

HABLAR de los retos económicos que debe afrontar España en materia de pensiones en los próximos años es difícil si no se quieren repetir los argumentos expuestos en la literatura de los últimos veinte años. En realidad, pocas cosas han cambiado en cuanto a los factores que limitan la sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo. Sin embargo, en el corto sí se han producido algunos cambios que han modificado el horizonte temporal en el que se espera que se desarrollen los acontecimientos. Más en concreto, la impresionante entrada de inmigrantes de los últimos años y las fuertes tasas de crecimiento económico registradas han hecho que las proyecciones realizadas a mediados de los años noventa del siglo pasado sobre el balance del sistema hayan errado en su cuantificación. Una espectacular creación de empleo ha hecho aumentar la afiliación a la seguridad social de forma extraordinaria. Como resultado, el sistema está registrando un superávit que alcanza el 1 por 100 del PIB, frente a los déficit previstos en las proyecciones anteriores. El aumento de ingresos presente conseguiría retrasar el momento en el que el sistema entrará en saldo negativo y, por tanto, permitiría acumular un mayor volumen de recursos en el fondo de reserva. Sin embargo, los problemas estructurales del sistema terminarían imponiéndose en el largo plazo, registrando incrementos del

gasto similares a los obtenidos en las proyecciones anteriores.

Dichos problemas tienen que ver con el bien conocido envejecimiento de la población. La permanencia de la tasa de fecundidad en valores muy inferiores al del reemplazo intergeneracional durante largos períodos de tiempo, el aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de las generaciones de los *baby boomers* harán disminuir la ratio de contribuyentes respecto a pensionistas, poniendo en riesgo el sistema de reparto actual. La inmigración es el componente que mayor incertidumbre plantea en las proyecciones demográficas del futuro.

Al mismo tiempo, la falta de provisión de los derechos de pensión generados en el pasado supone también un problema añadido.

Finalmente, la legislación actual permite obtener pensiones de jubilación que son muy generosas en relación con las cotizaciones realizadas. En otras palabras, el sistema no está actuarialmente equilibrado, y por tanto los excesos de pensión pagados en la actualidad deberán ser soportados por generaciones venideras.

La magnitud de los problemas es bastante elocuente: España será uno de los países más envejecidos del mundo en el año 2050. Además paga las pensiones más generosas desde el punto de vista actuarial de toda la OCDE.

Los retos que tiene nuestro país son, por tanto, los de adoptar las reformas en materia de pensiones (a veces necesariamente dolorosas) que nos permitan solucionar dichos problemas. En otros países ya se han llevado a cabo políticas de cambio importantes, algunas de especial calado, como en el caso de Suecia. Sin embargo, en España se detecta una enorme lentitud a la hora de llevarlas a cabo.

Cabe preguntarse por qué, siendo España uno de los países con mayores problemas de tipo estructural, no se han realizado reformas de mayor magnitud. Posiblemente, una de las razones tiene que ver con nuestra historia más reciente y la necesidad de alcanzar una política de pensiones consensuada. Sin embargo, en otros países, los cambios realizados también han sido consensuados. Por tanto, hay algún elemento en nuestro país que parece no favorecer el espíritu reformador de nuestros representantes políticos y sociales.

Algunos indicios muestran que el factor determinante en la falta de ambición en las reformas de pensiones consensuadas es el desconocimiento general que tiene la población española del sistema de pensiones y de los problemas de los que adolece. De esta manera, no existe la presión social sobre los representantes institucionales para consensuar reformas más ambiciosas. Si esto fuera así, quizás el reto principal que tiene la economía española en materia de pensiones es reconocer que tenemos un problema.

El artículo se organiza de la siguiente forma: en el apartado II analizaremos la evolución del sistema de pensiones en el corto plazo y mostraremos los resultados de una proyección que incorpora supuestos de inmigración, creci-

miento y mercado de trabajo más actualizados; como se verá, los elementos estructurales determinarán los problemas de la seguridad social española en el largo plazo. En el apartado III pasaremos revista a las medidas que se han tomado en otros países para solucionar el problema, y comentaremos la política española en materia de pensiones de los últimos años. En el apartado IV analizaremos algunas de las causas por las cuales los políticos españoles no han realizado reformas profundas; mostraremos que la falta de información puede ser una de las claves que expliquen este comportamiento. El apartado V presenta las conclusiones.

II. LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL

1. Las proyecciones y las perspectivas del sistema

Desde las primeras proyecciones sobre la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones realizadas a mediados de los años noventa, en el entorno académico y en las organizaciones internacionales como la OCDE o la Comisión Europea, se ha manifestado la inquietud sobre el equilibrio de la balanza de la seguridad social debido al envejecimiento de la población (Herce y Pérez-Díaz, 1995; Herce y Alonso, 2000a, 2000b; Jimeno, 2000; Piñera y Weinstein, 1996; Balmaseda *et al.*, 2006).

Sin embargo, en los últimos diez años los resultados de las primeras proyecciones no se han cumplido. Si inicialmente las expectativas auguraban que el sistema entraría en déficit ya en la segunda mitad de los años noventa, la realidad nos ha mostrado superávits que han superado el

1 por 100 del PIB en muchos años de dicho período. A primera vista, esto nos puede hacer dudar de la fiabilidad tanto de las proyecciones realizadas entonces como de las que se pudieran realizar en el presente.

Para entender por qué fallaron las proyecciones, es necesario recalcar la diferencia entre lo que es una predicción y lo que es una proyección. En la primera, dada la información estadística disponible, la función de la predicción es la de prever el valor, o describir el comportamiento, de una variable económica (en este caso, el conjunto del sistema de pensiones) asignándole una probabilidad de acertar. Como es lógico, la enorme complejidad de los factores que intervienen en un sistema de pensiones hace que las predicciones sean poco fiables, sobre todo si las prolongamos muchos períodos a futuro.

Las proyecciones, por el contrario, observan cuál sería el comportamiento del sistema de pensiones si se cumplieran las hipótesis que operan en el modelo, y que deben ser explicitadas con detalle. En este caso, no se busca acertar en la proyección, sino detectar tendencias a medio y largo plazo que revelen problemas de tipo estructural en el sistema. Las proyecciones no «acertaron» en las grandes cifras del balance del sistema de pensiones sencillamente porque no incorporaron, en las hipótesis demográficas y macroeconómicas, el *shock* inesperado de principios del siglo XXI consistente en la entrada masiva de inmigrantes. Por el lado de los ingresos, la fuerte creación de empleo superó con creces los supuestos sobre aumentos de la afiliación. Por el lado de los gastos, si bien en volumen absoluto, éstos no se desviaron en exceso de las proyecciones realizadas;

el fuerte y prolongado incremento del PIB en la última década ha provocado que la ratio gasto en pensiones/PIB haya incluso disminuido en los últimos años por un aumento del denominador superior al proyectado. Como resultado, el balance del sistema en porcentaje del PIB ha sido mucho más favorable que el obtenido anteriormente.

En el gráfico 1 observamos los resultados de la proyección del sistema de pensiones español de Alonso y García (2006), realizada con el modelo MOPEDU03 (1), y que recoge las proyecciones de población incluyendo hipótesis (2) de inmigración y escenarios macroeconómicos actualizados.

Los resultados muestran que la tendencia actual de generación de superávits en el balance del sistema va a seguir manteniéndose

en la próxima década, entrando en déficit en el año 2029. Dichos superávits acumulados y capitalizados alcanzarían un fondo de reserva máximo del 28 por 100 del PIB en 2027. Posteriormente, los sucesivos déficits del sistema irían reduciendo el fondo hasta comenzar a ser negativo a partir de 2043. El gasto en pensiones podría alcanzar el 14,48 por 100 en 2048, con un déficit del 4,19 por 100 del PIB. La deuda alcanzaría en 2060 el 67 por 100 del PIB.

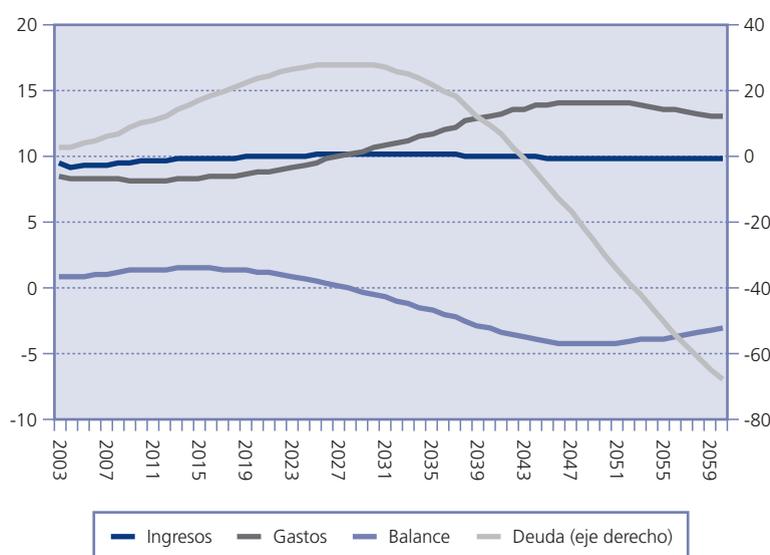
Estos resultados prolongan la entrada en déficit del sistema unos quince años con respecto a proyecciones anteriores (3); sin embargo, esto no evita que estructuralmente se observen en el largo plazo problemas de financiación del sistema, ya que los elementos estructurales que ya se hacían notar en las primeras proyecciones apenas han cambiado.

2. Factores estructurales que determinan el déficit del sistema

El principal problema al que harán frente la economía española y las de la mayoría de los países europeos es el bien conocido proceso de envejecimiento de la población. Este consiste en el mantenimiento en el largo plazo de tasas de fecundidad muy inferiores a las necesarias para el reemplazo intergeneracional. En las últimas proyecciones de la Comisión Europea (2006), las expectativas para España son de aumentar dicha tasa desde los 1,3 hijos por mujer de la actualidad a 1,4 en 2050, siendo una de las más bajas de Europa, con las de Italia y Grecia. Por otro lado, la esperanza de vida que nos hace ganar un año por cada diez transcurridos, nos haría pasar de los 76,6 y 83,4 años de los hombres y las mujeres actuales, a 81,7 y 87,3 años en 2050 respectivamente, siendo España uno de los países con mayor esperanza de vida de Europa. Las hipótesis de inmigración incorporadas asumen flujos de entrada de 600.000 personas, cantidad similar a la que se ha estado registrando en el presente. Después, este flujo se iría reduciendo paulatinamente hasta alcanzar una entrada de 100.000 individuos, manteniéndose después esta cantidad de forma estacionaria. Finalmente, el envejecimiento de las muy numerosas generaciones del *baby boom* contribuiría a agrandar el problema (cuadro n.º 1).

Como resultado, la tasa de dependencia de los mayores, que muestra el porcentaje de individuos mayores de 65 años (población potencialmente receptora de una pensión de jubilación) en relación con la población comprendida entre los 15 y los 64 (población potencialmente cotizante), alcanzaría en España el 66 por

GRÁFICO 1
PROYECCIONES DEL GASTO DEL SISTEMA DE PENSIONES INCORPORANDO HIPÓTESIS ACTUALIZADAS DE ENTRADA DE INMIGRANTES
 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Alonso y García (2006).

CUADRO N.º 1

PROYECCIONES DE POBLACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA

	TASA DE FECUNDIDAD			ESPERANZA DE VIDA (HOMBRES/MUJERES)			TASA DE DEPENDENCIA DE LOS MAYORES (POB. 65 Y MÁS/POB. 15-64)		
	2004	2030	2050	2004	2030	2050	2003	2025	2050
Bélgica	1,62	1,7	1,7	75,5/81,6	80,3/86,1	82,1/87,5	26	36	47
Dinamarca.....	1,76	1,79	1,8	75,2/79,6	79,5/83,3	81,4/85,2	22	34	42
Alemania.....	1,35	1,45	1,45	76,1/81,7	80,2/85,4	82,0/86,8	26	38	52
Grecia	1,29	1,5	1,5	76,4/81,4	79,3/84,4	81,1/85,9	26	36	60
España	1,3	1,4	1,4	76,6/83,4	80,2/86,5	81,7/87,3	25	33	66
Francia	1,89	1,85	1,85	76,2/83,4	80,6/86,8	82,3/87,9	25	37	46
Irlanda.....	1,97	1,8	1,8	75,5/80,7	80,2/85,0	82,2/86,8	16	25	45
Italia	1,31	1,4	1,4	77,3/83,2	81,1/86,4	82,8/87,8	28	39	62
Holanda	1,75	1,75	1,75	76,2/80,8	79,4/83,5	81,1/85,2	20	41	20
Austria	1,4	1,45	1,45	76,2/82,1	80,8/85,9	82,8/87,2	23	34	52
Portugal	1,45	1,6	1,6	74,2/81,0	79,0/85,2	81,2/86,7	23	35	59
Finlandia.....	1,76	1,8	1,8	75,3/81,9	80,2/85,3	81,9/86,6	23	41	47
Suecia	1,74	1,85	1,85	78,1/82,4	81,4/85,4	82,6/86,6	26	36	41
Reino Unido	1,72	1,75	1,75	76,4/80,9	80,7/85,1	82,4/86,7	24	33	45
EU25	1,48	1,59	1,6	75,3/81,5	79,8/85,2	81,6/86,6	24	35	51
EU15	1,53	1,6	1,61	76,4/82,2	80,4/85,7	82,1/87,0	25	36	52

Fuente: Comisión Europea (2006).

100. De esta manera, España sería el país más envejecido de Europa y uno de los más envejecidos del mundo.

Hay que notar, sin embargo, que este proceso se observará con cierto retraso con respecto al resto de países europeos. Esto es debido a que, en España, las generaciones del *baby boom* nacieron más tarde que en el resto de países, hecho que explica en parte que las finanzas de la seguridad social permanezcan más tiempo equilibradas que en el resto de Europa.

El siguiente problema al que debe hacer frente el sistema es que los continuos superávits generados por el sistema de pensiones de los pasados treinta años no han sido capitalizados hasta fechas muy recientes. El fondo de reserva disponible en la actualidad debería representar el 34,33 por 100 del PIB de 2004 y, sin embargo, sólo ha permitido alcanzar recientemente el 4,14 por 100 del

PIB de 2005 (Alonso, 2006). Ello es debido a que, en el pasado, los excedentes derivados de la buena coyuntura demográfica y de mercado de trabajo fueron gastados en los Presupuestos del Estado de cada año, dejando sin provisionar los derechos a los que dieron lugar.

Pese a que en España la pensión media de jubilación es una de las más bajas de los países de nuestro entorno, ésta es demasiado generosa con respecto a las cotizaciones realizadas. En la actualidad, la legislación española permite percibir una pensión que en media representa el 81,2 por 100 del último salario percibido, o tasa de sustitución. Este porcentaje es notablemente superior al que obtienen los jubilados en el resto de países de la OCDE, que en media alcanzan el 55,7 por 100. Si a esto le unimos que los españoles son de los que más tiempo pueden pasar cobrando una pensión de jubilación, debido a la mayor esperanza de vida y

al excesivo recurso a las jubilaciones anticipadas, tenemos que nuestro sistema es uno de los más generosos de la OCDE.

Como muestra, baste decir que, en media, las pensiones percibidas a lo largo de la vida de un pensionista representan en España 11,3 años de ingresos medios en los hombres y 13,2 en las mujeres; valores que son los más altos de la OCDE con la excepción de las mujeres de Portugal (cuadro número 2).

Bandrés y Cuenca (1998), y más recientemente Alonso (2006), han intentado cuantificar ese exceso de generosidad o desequilibrio actuarial del sistema. Este último ha calculado cuál sería la pensión en forma de anualidad que le tendría que haber correspondido, actuarialmente hablando, a cada individuo dependiendo de la edad de jubilación, el género y el régimen en el que se jubila, y lo compara con la pensión de alta que obtuvo realmente del sistema.

CUADRO N.º 2

COMPARATIVA INTERNACIONAL DE INDICADORES SOBRE LA GENEROSIDAD DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

	TASA DE SUSTITUCIÓN DEL SALARIO MEDIO	EXPECTATIVA NÚMERO DE AÑOS VIVIDOS EN LA JUBILACIÓN				VOLUMEN DE PENSIONES EN PORCENTAJE DE INGRESOS MEDIOS	
		Hombres		Mujeres		Hombres	Mujeres
		1970	2004	1970	2004		
Alemania.....	45,8	10,5	19,9	13,9	23,6	7,7	9,2
Canadá	42,5	13,1	17,8	16,2	21,3	6,1	7,1
España	81,2	10,7	19,6	11,1	22,6	11,3	13,2
EE.UU.	38,6	11,0	17,1	14,7	21,0	5,2	6,1
Francia	52,9	10,8	21,4	13,4	26,2	9,5	10,9
Italia	78,8	13,1	20,6	18,4	23,9	11,1	13,1
Japón	50,3	8,5	14,8	13,1	22,0	7,9	8,9
OCDE.....	55,7	Nd	Nd	Nd	Nd	8,7	10,2
Noruega	52,6	12,2	17,4	13,9	21,9	7,7	9
Portugal	66,7	7,1	17,2	9,4	18,6	10,8	13,6
Reino Unido	37,1	10,5	17,6	15,3	21,5	5,5	6,3
Suecia	64,8	11,9	17,8	14,4	22,9	10,9	12

Fuente: OCDE (2005 y 2006).

En general, los hombres pertenecientes al régimen general recibieron en 2004 una pensión un 24 por 100 superior a la que tendrían que haber recibido según sus aportaciones si se jubilaran a los 65 años. Los coeficientes penalizadores que establece la ley para las jubilaciones anticipadas hacen reducir este exceso de pensión hasta el 6 por 100 si se jubilaran con 61 años.

Las mujeres jubiladas con 65 años del régimen general percibieron una pensión un 52 por 100 superior a la calculada actuarialmente, debido a que su mayor esperanza de vida les permite obtener la pensión durante más tiempo.

En cuanto a los regímenes especiales, los autónomos varones jubilados a los 65 años percibieron una pensión que era un 13 por 100 superior a la que tendrían que percibir, y las mujeres un 37 por 100 por encima de la pensión actuarialmente equilibrada. Otros regímenes especiales, como el agrario y el del mar, obtienen ingresos de jubilación que son 3 y

9,7 veces respectivamente la pensión actuarialmente equilibrada debido a las bonificaciones disfrutadas. Estos regímenes se ven ampliamente «subvencionados» por el régimen general.

III. LA POLÍTICA DE PENSIONES

El proceso del envejecimiento de la población y la pérdida progresiva del carácter contributivo de las pensiones públicas son un hecho común en la mayoría de los países europeos. Por eso, el decálogo de políticas aplicables para solucionar el problema de la sostenibilidad del sistema es muy parecido para todos ellos (Whiteford y Whitehouse, 2006; Galasso, 2006; y OCDE, 2005). Sin embargo, cada país ha introducido unas u otras, con distinta intensidad, dependiendo de sus circunstancias particulares. En general, las políticas adoptadas han seguido cuatro caminos paralelos:

— Modificación legislativa que introduce reformas de tipo para-

métrico que reducen la tasa de sustitución de las pensiones públicas, intentando recuperar el equilibrio actuarial.

— Políticas estructurales que introducen un componente de capitalización obligatorio que aumenta el poder adquisitivo de los futuros pensionistas.

— Aumento de las pensiones de los colectivos más desfavorecidos.

— Fomento de las pensiones privadas como complemento de la pensión pública.

Con respecto al primer punto, las alternativas a que deben hacer frente las políticas de tipo paramétrico son sencillas. Para reafirmar el carácter contributivo de las pensiones es necesario disminuir las pensiones y/o aumentar las contribuciones.

Con respecto a los ingresos del sistema, resulta complicado aumentar los tipos contributivos porque harían aumentar los costes

laborales, lo que provocaría una pérdida de competitividad y una reducción del empleo y de la inversión. Por ello, pocos países han adoptado esta medida. Sin embargo, hay otra medida que sí han seguido muchos de ellos. Se trata de aumentar el período de cotización (y por tanto reducción del período de percepción de la pensión) mediante la prohibición o el desincentivo de las jubilaciones anticipadas, o incluso mediante el fomento del trabajo posterior a los 65 años.

Por el lado del gasto, se ha intentado vincular la cuantía de la pensión de jubilación recibida con las contribuciones realizadas a lo largo de todo el ciclo vital, introduciendo fuertes coeficientes reductores en el caso de que el individuo deseara jubilarse anticipadamente. Ése es el caso, por ejemplo, de las cuentas nocionales aplicadas en Italia, donde el sistema de prestación definida pasa a convertirse en un sistema de contribución definida. Cada nueva pensión se calcula actuarialmente en función de todas las cotizaciones pasadas de cada individuo, revalorizadas con la tasa de crecimiento de la economía, y tomando en consideración la edad de jubilación y su esperanza de vida.

Otra medida que reduce la generosidad del sistema es la de revalorizar las pensiones con la inflación, ya que, en el medio plazo, los salarios de las personas activas crecen a una tasa superior debido a los incrementos de la productividad. En el caso alemán, sin embargo, se ha utilizado otro tipo de indexación, como es el factor de sostenibilidad, el cual depende de la tasa de dependencia de cada momento. La esperada caída de este ratio reducirá la generosidad del sistema.

Otras medidas han ido encaminadas a mejorar el control sobre el fraude en la percepción de pensiones indebidas y a reducir los privilegios de determinados colectivos.

En cuanto a las reformas de tipo estructural, cabe citar el caso de Suecia, donde han introducido un sistema mixto de capitalización individual de cuentas nocionales con un sistema de tipo ocupacional, con parte de contribución definida y parte de prestación definida. Existe al mismo tiempo un elemento redistributivo para las pensiones más bajas (OCDE, 2005).

Los países citados que han realizado estas reformas, han conseguido controlar el incremento del gasto en pensiones públicas en el futuro (Comisión Europea, 2006).

En el caso español, las medidas que se han llevado a cabo en los últimos años han seguido dos tendencias: aumentar las pensiones más bajas del sistema y avanzar tímidamente hacia una mejora del carácter contributivo del sistema (cuadro n.º 3). Quizá la medida de reforma del sistema más ambiciosa fue la realizada en 1985, con el aumento a quince del número mínimo de años cotizados necesarios para recibir una pensión de jubilación y la incorporación de los ocho últimos para el cálculo de la base reguladora.

La reforma de 1997, fruto del acuerdo del Pacto de Toledo, avanzó despacio para mejorar la contributividad a cambio de seguir aumentando el gasto de las pensiones más bajas y de desterrar la posibilidad de realizar reformas estructurales del sistema. De hecho, el balance financiero de esta Ley, estimado por Herce y Alonso (2000a), es que dichas

reformas aumentarían el déficit en 3 centésimas del PIB en 2000 y lo disminuirían en sólo 8 centésimas en 2050, mostrando su ineficacia para solventar el problema de sostenibilidad del sistema. Las reformas de 2000 a 2005 fueron estériles para mejorar las cuentas a largo plazo de la seguridad social, suponiendo, si cabe, un perjuicio, al favorecer las jubilaciones anticipadas y el aumento de la cuantía de las pensiones mínimas. Finalmente, la última reforma de 2007 supone un afianzamiento de los acuerdos de la reforma de 1997 con el proyecto de asumir los quince años de cotización efectivos. Esta falta de una ambición reformadora que busque mejorar la contributividad del sistema de pensiones es la que provoca que el sistema español sea uno de los más generosos de la OCDE, como hemos visto anteriormente.

IV. LA POLÍTICA Y LAS PENSIONES

Desde la segunda mitad de los años ochenta, las primeras proyecciones sobre el gasto de pensiones mostraban dificultades para su financiación debido al envejecimiento de la población. Las políticas de pensiones que podían ayudar a paliar el problema, se han expuesto en el apartado III. Sin embargo, muchos gobiernos de los distintos países europeos se han mostrado perezosos a la hora de emprender reformas de envergadura que garantizaran la sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo.

Recientemente, ha comenzado a surgir una literatura que se cuestiona las causas que explicarían esta renuencia a hacer reformas en el sistema de pensiones. El principal sospechoso es la falta de información disponible en la sociedad sobre el propio sistema.

CUADRO N.º 3

PRINCIPALES REFORMAS DEL SISTEMA DE PENSIONES

<i>MEDIDAS QUE NO FAVORECEN LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA DE PENSIONES</i>			
<i>Reforma 1985 (7)/1990 (8)</i>	<i>Reforma 1997 (1)</i>	<i>Reformas de 2001 a 2005</i>	<i>Reforma 06 (5)</i>
Medidas que aumentan las prestaciones (8) por: 1. Desempleo 2. Pensiones mínimas contributivas 3. Pensiones asistenciales	Ampliación del límite de edad para huérfanos en paro en 1999 (21 ó 23 años según casos). Equiparación de pensiones para viudas y viudos menores de 60 años con cargas familiares con los de edad 60-64. Posibilidad de pluses por jubilación posterior a los 65 años. Ampliación del límite de edad para huérfanos en paro en 1999 (21 ó 23 años según casos).	Mejora de las pensiones de viudedad (2003) (2), Orfandad y SOVI (6). Aumento de la pensión mínima varios años. Medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible (2002) (3). Establecimiento de bonificaciones a determinados colectivos (varios años). Ampliación de la jubilación anticipada a personas con condición de mutualista anterior a 1967 (2002) (6).	Incapacidad temporal: Flexibilización para menores de 31 años (menor período de cotización). Viudedad: Derecho a pensión de las parejas de hecho, con convivencia acreditada o hijos comunes.
<i>MEDIDAS QUE FAVORECEN LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA DE PENSIONES</i>			
<i>Reforma 1985 (7)/1990 (8)</i>	<i>Reforma 1997 (1)</i>	<i>Reformas de 2001 a 2005</i>	<i>Reforma 06 (5)</i>
Cambio en cálculo de la pensión: 1. Período mínimo pensión contributiva: 15 años (antes 10). 2. Período de cálculo de pensión últimos: 8 años (antes 2). Endurecimiento del acceso a las pensiones de invalidez. Revalorización de las pensiones en función de la inflación prevista.	Creación de un fondo de reserva que se nutrirá con los recursos liberados. Todas las pensiones se revalorizarán con el IPC previsto, revisándose en caso de divergencia entre éste y el realizado. Aumento hasta 15 el número de años aplicados en el cálculo de la base reguladora de la pensión (antes 8). La base reguladora se modifica con la carrera de cotización en tramos lineales: el 50 por 100 con 15 años (mínimo), el 80 por 100 con 25 y el 100 por 100 con 35. Las prestaciones universales se financiarán con recursos presupuestarios y las contributivas con cotizaciones.	Medidas de control de las prestaciones y pensiones de incapacidad laboral transitoria y permanente (4).	Aumento del período mínimo a 15 años efectivos (excluyendo pagas extraordinarias). Prolongación de la vida laboral: Bonificación de un 2 por 100 por año por permanencia más allá de los 65 años (3 por 100 si se acreditan más de 40 años de cotizaciones). Jubilación parcial. Acceso a los 61 años (frente a 60 actuales), 30 años cotizados (frente a 15) y 6 años en la empresa (igual que la jubilación anticipada). Reforma y mejora de la gestión de la Incapacidad temporal.

Notas:

(1) Herce y Alonso (2000b). (Ley de Consolidación de la Seguridad Social).

(2) Real Decreto 1795/2003, de 26 de diciembre.

(3) Ley 35/2002, de 12 de julio.

(4) Ley 52/2003.

(5) Informe Económico del Presidente de Gobierno (2007).

(6) Ley de PGE para 2002. Ley de Medidas Fiscales para 2002. Real Decreto 1465/2001.

(7) Ley 26/85. de 31 de julio. Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social.

(8) Ley 26/90 de 20 de diciembre. Pensiones no contributivas.

En general, desde el punto de vista político, los sistemas de pensiones de reparto, actualmente vigentes en la mayoría de países europeos, hacen poco atractivo, desde el punto de vista político, realizar cualquier tipo de reforma. Concretamente, los decisores del presente deben pedir sacrificios económicos o laborales de cierta envergadura a los votantes para solucionar un problema existente en la actualidad, pero que sólo se haría visible dentro de treinta años.

Aunque, como veremos, la mayoría de la población desconoce los elementos principales del funcionamiento del sistema de pensiones, la sociedad es especialmente sensible al tema general de «las pensiones», hecho que favorece que pueda ser utilizado tendenciosamente por fuerzas políticas o sociales para alcanzar ventajas de tipo electoral o político. En el caso de España, la reforma emprendida con la Ley 26/85 de 31 de julio, de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social, se realizó sin consenso con los sindicatos, dando lugar a sendas huelgas generales de junio de 1985 y diciembre de 1988. El acusado coste electoral de las reformas persuadió a ese Gobierno, y a todos los posteriores, de que la política en materia de pensiones en España tenía que ser refrendada mediante el consenso con los agentes sociales, surgiendo como consecuencia El Pacto de Toledo.

Aunque en el acuerdo se manifestaba teóricamente la voluntad de emprender reformas que aseguraran la sostenibilidad financiera del sistema, se trató de facto de un pacto de no agresión o uso instrumental del tema de las pensiones con fines políticos.

Una vez sentada la condición necesaria del consenso para emprender reformas en materia de pensiones en España, cabe preguntarse por qué no se han adoptado medidas de importancia de forma consensuada. A nuestro entender, los factores que responden a esa pregunta son tres:

1) Dada la situación actual, nadie quiere afrontar el coste político de proponer una reforma que implique sacrificios a los votantes y a los afiliados de los sindicatos.

2) El debate sobre el sistema de pensiones está excesivamente ideologizado, existiendo algunos partidos y sindicatos que se oponen radicalmente a una reforma de tipo estructural, en la que se incluya un componente de capitalización.

3) La falta de información entre la población sobre el sistema de pensiones, sobre su problemática y sobre las distintas alternativas a su solución, hacen que la opinión pública no ejerza presión a los líderes políticos e institucionales para alcanzar acuerdos de reforma importantes.

Nos centraremos en el punto 3) porque, en cierta manera, es también una causa que afecta a las enunciadas en los puntos 1) y 2).

Partiendo de la base de que el sistema de pensiones no se enseña en las escuelas, los otros medios de información disponibles para la población son los medios de comunicación. Sin embargo, la prensa y la televisión apenas se hacen eco de esta problemática. La única información disponible surge cuando algunas instituciones privadas o investigadores del ámbito académico muestran los resultados de sus investigaciones, que son recogidos de forma esporádica por la prensa. De hecho,

según Boeri *et al.* (2001), la palabra «pensiones» y sinónimos próximos sólo aparecen en el diario *Expansión* (especializado en temas económicos) en el 3 por 100 de los artículos, mientras que en *Handelsblatt* (Alemania) lo hacen en el 9 por 100, en *Il Sole 24 Ore* (Italia) lo hacen en el 7 por 100 y *Les Echos* (Francia), en el 4 por 100.

Por otro lado, el Pacto de Toledo no genera noticias que provoquen debate político, ya que siempre hay acuerdo. De hecho, inmediatamente después de aparecer cualquier información que cuestione la sostenibilidad del sistema, las declaraciones de los responsables públicos y de los sindicatos son de negación del problema.

Fruto del poco interés por los problemas del sistema de pensiones por parte de los medios de comunicación, surge el desconocimiento casi generalizado del funcionamiento del sistema. Pérez-Díaz *et al.* (1997) realizaron una encuesta de opinión sobre diversos aspectos del sistema de pensiones español a 5.000 personas en dos oleadas durante los años 1995 y 1996. Los resultados mostraban que la población manifestaba estar poco o nada informada sobre las pensiones en un 64 por 100 en el año 1995 y en un 74 por 100 en 1996. Al mismo tiempo, los entrevistados manifestaban que no habían oído nada sobre los acuerdos entre partidos políticos y sindicatos o del Pacto de Toledo en un 59 por 100 en 1995 y el 50 por 100 en 1996. Como muestra de dicha desinformación, en el mismo trabajo se preguntó sobre datos básicos del sistema. Más en concreto, sólo un 10 por 100 de los entrevistados consiguieron acertar (con un margen amplio de error) un dato clave para los sistemas de reparto, como es la relación que había en-

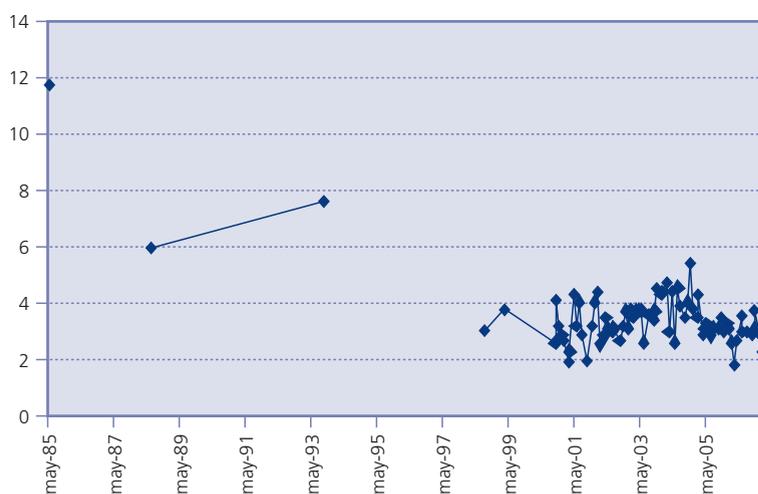
tre el número de cotizantes y de beneficiarios. Otro dato significativo es que solamente el 14 por 100 de la población sabía que la empresa en la que trabajaba cotizaba por él más del doble de lo que él mismo aportaba. Además, la opinión sobre los políticos en materia de pensiones mostraba poca o ninguna confianza en el 79 por 100 de los casos, y en el 73 por 100 si se trataba de sindicatos o empresarios. Finalmente, un 52 por 100 de los entrevistados observaban que no tenían ninguna impresión sobre los acuerdos entre Gobierno y sindicatos en materia de pensiones.

Esta desinformación coincide con la apreciación que tienen los españoles sobre el problema del sistema de pensiones. En el *Barómetro de opinión* del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), en el que se pregunta por los tres principales problemas de España, únicamente un 3,4 por 100 de media de los encuestados entre julio de 1998 y marzo de 2007 citaron las pensiones. Resulta curioso que los mayores picos de preocupación de los españoles se produjeran en la víspera de las huelgas generales de junio de 1985 y diciembre de 1988. Entre septiembre de 1994 y octubre de 1997, el problema de las pensiones no es citado por ningún entrevistado, período por cierto coincidente con el acuerdo del Pacto de Toledo (gráfico 2).

Dada la escasa información que los españoles parecen tener, nos preguntamos si ésta puede ser la causa por la cual en España se han realizado menos reformas en materia de pensiones que en otros países. Una aproximación a la cuestión podría ser medir la información de la población con respecto al sistema de pensiones en países donde se han hecho reformas más importantes. Boeri *et al.*

GRÁFICO 2

PORCENTAJE DE INDIVIDUOS QUE EXPRESAN QUE LAS PENSIONES SON UNO DE LOS TRES PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS



Fuente: CIS, Barómetro de opinión.

(2001) realizaron una encuesta sobre el conocimiento y las preferencias en materia de pensiones en España, Francia, Alemania e Italia. En estos dos últimos países sí se han realizado cambios de mayor profundidad.

En el cuadro n.º 4 se muestran los resultados de la encuesta. La primera pregunta hace referencia al conocimiento del sistema, y más en concreto a la tasa contributiva. Los resultados muestran que España tiene un grado de desconocimiento notablemente superior al del resto de países de la encuesta, alcanzando un 50,8 por 100 de respuestas «no sabe/no contesta», frente al 35,3 y 35,4 de Francia e Italia, y al 21 por 100 de Alemania. De los que sí contestaron, en España únicamente un 28 por 100 acertó en la respuesta, mientras que en Francia, Alemania e Italia alcanzaron un 43, 42 y 64 por 100 respectivamente. En cuanto al conocimiento del balance financiero del sistema, de

nuevo España tiene los mayores valores de respuesta «no sabe/no contesta» (23 por 100) junto con Francia (25 por 100), frente a Alemania e Italia que tienen un 1 y 3 por 100 respectivamente.

Sobre el clima de opinión que pudiera dar lugar a favorecer una reforma del sistema de pensiones, la pregunta 3 del cuadro n.º 4 cuestiona sobre una previsible disminución en el grado de generosidad del sistema en los años siguientes. De nuevo, el mayor grado de desconocimiento lo presenta España, con un 23 por 100, siendo además mucho más optimista que el resto, al considerar únicamente el 43 por 100 de los que respondieron que el sistema tendrá que reducir el grado de generosidad, frente al 82, 81 y 72 por 100 de franceses, alemanes e italianos. Finalmente, ante la pregunta de si espera una reforma que reduzca el nivel de pensiones públicas, España vuelve a cosechar el dudoso honor de tener un mayor porcentaje de res-

CUADRO N.º 4

COMPARATIVA DEL GRADO DE CONOCIMIENTO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CUATRO PAÍSES

	Francia	Alemania	Italia	España
1. ¿Cuál es la fracción de su salario bruto mensual que se dedica a las pensiones públicas tomando en cuenta también las contribuciones del empresario?:				
No sabe/no contesta.....	35,3	21	35,4	50,8
Demasiado baja (de aquellos que responden)	52	45	24	68
Correcta.....	43	42	64	28
Demasiado alta (de aquellos que responden).....	4	13	13	5
2. Dadas las contribuciones y pensiones pagadas, usted piensa que: a) la suma de todas las contribuciones se ajustan a la cantidad necesaria para el pago de todas las pensiones; b) la suma de todas las contribuciones excede a la cantidad necesaria para el pago de todas las pensiones; c) la suma de todas las contribuciones es inferior a la cantidad necesaria para el pago de todas las pensiones:				
No sabe/no contesta.....	25	1	3	23
a) Equilibrado (de aquellos que responden).....	27	39	11	21
b) Superávit (de aquellos que responden).....	18	7	8	28
c) Déficit (de aquellos que responden)	55	54	82	51
3. Alguna gente habla de una posible crisis en el sistema público de pensiones, lo que significa que en un plazo de 10/15 años se podría no disfrutar del actual nivel. ¿Está usted de acuerdo con esta opinión?:				
No sabe/no contesta.....	14	6	7	23
Si (porcentaje de aquellos que contestan).....	82	81	72	43
4. Considera que en el transcurso de los próximos 10 años habrá reformas que reduzcan significativamente el nivel de pensiones públicas:				
No sabe/no contesta.....	19	6	16	27
Si (porcentaje de aquellos que contestan).....	73	75	75	47

Fuente: Boeri et al. (2001). Traducción propia de las preguntas.

puestas «no sabe/no contesta», con el 27 por 100. Además, de los que respondieron, lo hicieron afirmativamente en un 47 por 100 de los casos, frente a unos porcentajes que alcanzan el 73 por 100 en Francia, un 75 por 100 en Alemania y un 75 por 100 en Italia.

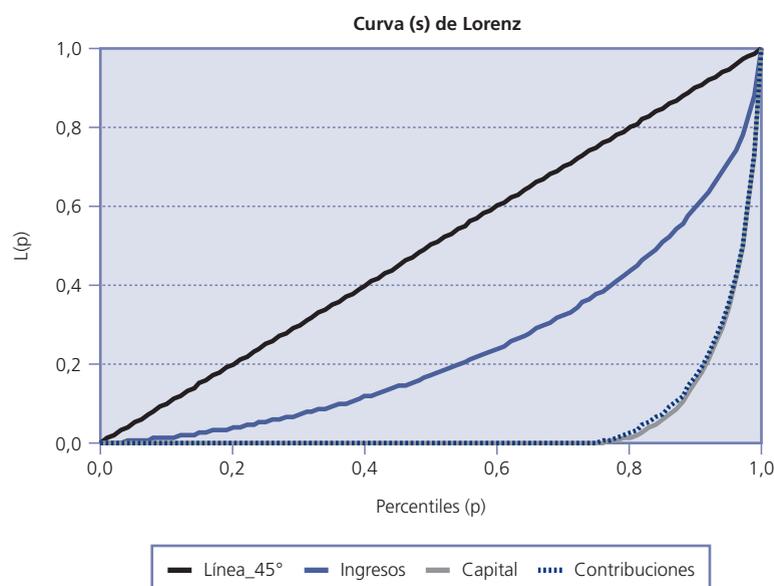
Parece, pues, que, pese a que el desconocimiento del sistema es importante en todos los países, en aquellos en los que se han llevado a cabo reformas de pensiones de importancia, como Italia, Alemania y Francia (en menor medida), la población conoce mejor el sistema y es más consciente de que se deben producir reformas. Según Boeri et al. (2001), los mejor informados sobre el sistema de pensiones (las personas con estudios superiores y mayor nivel de

rentas) son los más favorables a realizar reformas en el sistema.

Como muestra, según Alonso y García (2006), en España sólo el 25 por 100 de la población más rica (típicamente de estudios superiores) realiza aportaciones a planes y fondos de pensiones a título particular, siendo su distribución mucho menos igualitaria que la distribución de la renta general del país, como muestra la curva de Lorenz del gráfico 3. Esto podría significar que, si no se realizan las reformas y las expectativas sobre dificultades de financiación del sistema se cumplen en el largo plazo, será la población menos pudiente la que tendrá mayores problemas en el futuro, quizá porque no tienen una información adecuada en el presente.

Anderson et al. (2000) encontraron que, en una encuesta sobre cómo planifica su jubilación la población de una región escocesa, el grupo de menores ingresos parecía no prepararla con suficiente intensidad, pese a que la administración británica y las entidades financieras habían hecho una importante labor de concienciación e información desde principios de los años noventa. Una de las razones principales podría ser la falta de cultura financiera y las dificultades de cálculo numérico complejo de amplias capas de la población europea (Whitehouse, 2000; Banks y Oldfield, 2006). Para evitar que los estratos menos educados de la sociedad se encuentren con dificultades económicas en el futuro, debe ser la seguridad social, que dispone de los medios técnicos ne-

GRÁFICO 3
LA CURVA DE LORENZ DE RENTAS, CAPITAL ACUMULADO
Y APORTACIONES A LOS FONDOS DE PENSIONES PRIVADOS



Fuente: Alonso y García (2006).

cesarios, la que disponga las necesidades de ahorro obligatorio para todos los cotizantes.

El aporte de información a los integrantes del sistema de pensiones tendría como objetivo único la de mostrarles las circunstancias que hacen necesario realizar reformas en profundidad. De igual manera que, tras los Pactos de la Moncloa, los sucesivos gobiernos han hecho una labor de pedagogía para convencer a los ciudadanos de que debían pagar más impuestos para recibir más servicios públicos, en la actualidad el Gobierno debería informar a la población de que las nuevas circunstancias demográficas hacen necesario ahorrar más para la jubilación.

V. CONCLUSIONES

1. Pese a que la coyuntura económica actual está siendo muy fa-

vorable para el sistema de pensiones, gracias a la entrada masiva de inmigrantes y al fuerte crecimiento económico, los factores estructurales que determinan la insostenibilidad financiera del sistema a largo plazo permanecen invariantes.

2. Los problemas estructurales del sistema son tres:

— El proceso de envejecimiento de la población.

— La falta de provisión de derechos de pensiones generados en el pasado.

— El exceso de generosidad en el cálculo de la pensión, o desequilibrio actuarial del sistema.

3. Algunos países han realizado reformas de tipo paramétrico importantes, reduciendo la generosidad del sistema. En algunos

casos, han realizado cambios de tipo estructural en el sistema introduciendo componentes de capitalización, en lo que se conformaría como un sistema mixto.

4. Sin embargo, las reformas realizadas en España han pecado de falta de ambición, pese a que nuestro país será uno de los que mayores problemas presentará en el futuro.

5. Una de las causas que pueden explicar la falta de iniciativa reformadora en España es el impresionante desconocimiento de la población acerca del funcionamiento del propio sistema y de los problemas que puede presentar.

6. Por tanto, el principal reto que tiene la economía actual es reconocer que existe un problema en materia de pensiones, proporcionando la información necesaria a la población.

NOTAS

(1) MOPEDU03 es un modelo de proyección de ingresos y gastos de la seguridad social cuya metodología puede ser consultada en Alonso (2003).

(2) Demografía: llegada de 110.000 inmigrantes después de 2010.

Mercado de trabajo: aumento de la tasa de actividad, especialmente en las mujeres, por la mejora del nivel de cualificación. El desempleo decrece linealmente hasta 2017 quedando después en una tasa friccional del 6 por 100.

Educación: las generaciones futuras alcanzan el mismo nivel educativo que el actual.

Tasa de ahorro: 22,4 por 100

Productividad total de los factores: tasa de crecimiento del 1 por 100 anual.

(3) Nótese que una de las cualidades del modelo MOPEDU03 es la de incorporar heterogeneidad de los agentes según su nivel educativo alcanzado. Ello implica que la mejoría del nivel formativo en el presente y en el futuro más inmediato de las nuevas generaciones implica un aumento de las cotizaciones superior al obtenido con los modelos de agente representativo único. Además, la existencia de la pensión máxima limita las pensiones medias de las nuevas altas futuras, ya que un mayor por-

centaje de la población sobrepasaría dicho límite. En la práctica, eso supone una disminución de la tasa de sustitución del conjunto del sistema que no se observaba en los modelos anteriores de agente único, porque dicho agente siempre se encontraba por debajo de la pensión máxima. En definitiva, las proyecciones de MOPEDU03 generan menor gasto en porcentaje del PIB a cambio de una reducción encubierta de la generosidad del sistema.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J. (2003), *Pensiones y crecimiento: el papel de la educación en el caso español*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Economía Aplicada III (Política Económica).
- (2006), «La contributividad y el desequilibrio actuarial de las pensiones de jubilación en España», *Panorama Social*, n.º 4, FUNCAS.
- ALONSO, J., y GARCÍA, E. (2006) «Immigratory transition and the pension system's projections: the Spanish case» (de próxima aparición en Ministerio de la Salud de Francia).
- ANDERSON, M.; LI YAOJUN; BECHHOFFER, F.; MCCRONE, D., y STEWARDT, R. (2000), «Sooner rather than later? Younger and middle-aged adults preparing for retirement», *Ageing and Society*, Cambridge University Press, n.º 20: 445-466.
- BALMASEDA, M.; MELGUIZO, A., y TAGUAS, D. (2006), «Las reformas necesarias en el sistema de pensiones contributivas en España», *Moneda y Crédito*, n.º 222: 313-340.
- BANDRÉS, E., y CUENCA, A. (1998), «Equidad intrageneracional en las pensiones de jubilación. La reforma de 1997», *Revista de Economía Aplicada*, n.º 18 (vol. VI): 119-140.
- BANKS, J., y OLDFIELD, Z. (2006), «Understanding pensions: Cognitive function, numerical ability and retirement saving», *Working Paper 06/05*, The Institute for Fiscal Studies.
- BOERI, T.; BÖRSCH-SUPAN, A., y TABELLINI, G. (2001), «Would you like to shrink the Welfare State? A survey of European Citizens», *Economic Policy*, 16 (32): 7-50.
- COMISIÓN EUROPEA (2006), «Ageing and pension expenditures prospects in the western world», *European Economy, Reports and Studies*, Dirección General para Asuntos Económicos y Financieros, n.º 3.
- GALASSO, V. (2006), *The Political Future of Social Security in Aging Societies*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- HERCE, J. A., y ALONSO, J. (2000a), *La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo*, Colección del Servicio de Estudios de «la Caixa», Barcelona, mayo.
- (2000b), «Los efectos económicos de la Ley de Consolidación de la Seguridad Social», *Hacienda Pública Española*, n.º 152.
- HERCE, J. A., y PÉREZ DÍAZ, V., dirs., (1995), *La reforma del sistema público de pensiones en España*, Colección Estudios e Informes, número 4, Servicio de Estudios de «La Caixa», Barcelona, diciembre.
- JIMENO, J. F. (2000), «El sistema de pensiones contributivas en España: cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo», en *Nota d'Economía*, vol. 68.
- OCDE (2005), *Pensions at a Glance: Public Countries Across OECD Countries*, OECD, París.
- (2006), *Life Longer Work Longer*, OECD, París.
- PÉREZ-DÍAZ, V.; ALVAREZ-MIRANDA, B., y CHULIÁ, E. (1997), *La opinión pública ante el sistema de pensiones*, Colección Estudios e Informes, n.º 10, Servicio de Estudios de «La Caixa».
- PIÑERA, J., y WEINSTEIN, A. (1996), *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones*, Círculo de Empresarios.
- WHITEFORD, P.; y WHITEHOUSE, E. (2006), «Pension challenges and pension reforms in OECD countries», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, 1.
- WHITEHOUSE, E. (2000), «Pension reform, financial literacy and public information: A case study of the United Kingdom», *Social Protection Discussion Paper Series*, número 0004, Banco Mundial.