



EL GASTO EN PENSIONES (*)

Introducción

En la presente nota técnica se apunta la particular problemática que ha surgido con la intervención del Estado en el mercado de pensiones con los actuales sistemas de seguridad social. El análisis se divide en 7 apartados:

- 1° Origen, evolución y organización de los actuales sistemas, objetivo que se plantea en el apartado 1, destacándose la importancia relativa de este mercado tanto en volumen de recursos transferidos como en la sensibilidad social que lleva asociada, constituyéndose actualmente como uno de los pilares básicos del «Estado del bienestar».
- 2° Distintas consideraciones teóricas que se han propuesto y que justifican algún modo de intervención del sector público en la provisión de pensiones, dado que el libre mercado no es capaz de alcanzar los objetivos de eficiencia y equidad que la sociedad puede juzgar deseables –apartado 2–.
- 3° Visión general de la importancia y evolución del gasto en pensiones en las economías más avanzadas.
- 4° Análisis del problema español, sus causas y evolución hasta la fecha –apartado 4–.
- 5° Dada la larga maduración de los problemas relativos al pago de pensiones, resulta imprescindible para su correcta valoración el atender a los diferentes análisis y estudios prospectivos que intentan predecir y simular el comportamiento a muy largo plazo del sistema. Así, en el apartado 5 ofreceremos tanto la estrategia de elaboración –hipótesis de comportamiento, métodos de simulación, variables relevantes– como las conclusiones de varios de estos trabajos, tanto a nivel español como internacional.

(*) Nota técnica de la División de Investigación del IESE.

Preparada por Juan Perote, asistente de investigación, bajo la supervisión del profesor Alfredo Pastor. Julio de 1997.

- 6º Análisis de las distintas actitudes y respuestas que ha adoptado tanto la sociedad como los distintos agentes económicos en España en relación al problema, destacando la importancia de las resoluciones adoptadas en el Pacto de Toledo de 1995.
- 7º Temas para discusión en clase.

1. Los sistemas de pensiones

Tanto en España como en el resto de países de la Unión Europea existe una preocupación creciente acerca del funcionamiento de los sistemas públicos de seguridad social. El debate sobre el sistema de pensiones se produce en la esfera política y ciudadana, y también en el ámbito académico. Aunque la discusión abarca múltiples facetas, la mayor preocupación ciudadana se refiere a tres cuestiones fundamentales:

- ¿Es sostenible financieramente el sistema de pensiones o existe riesgo de quiebra?
- ¿Son «justas» las pensiones que reciben los jubilados?
- ¿Es la ineficiencia de los gestores públicos lo que ha causado los problemas de la seguridad social?

Respecto al debate académico, son los efectos económicos generados por el sistema de pensiones los que han suscitado mayor atención. En concreto, la preocupación es si los sistemas de pensiones han contribuido a reducir la tasa de ahorro de los individuos y, por ende, la acumulación de capital de la economía, y si la garantía de pensiones públicas ha hecho disminuir el esfuerzo laboral de las personas que están participando en el sistema (Atkinson, 1987).

Desde la perspectiva actual, estamos acostumbrados a considerar a la seguridad social como algo familiar, dado que desde hace tiempo es uno de los principales programas de gasto, que en el caso de España supone casi una cuarta parte del gasto público total, absorbiendo un 10% del PIB.

Aunque ésta es la experiencia de las últimas décadas, si retrocedemos más en el tiempo podríamos comprobar que el desarrollo de los sistemas de seguridad social es un hecho relativamente reciente, que se produce en Europa a partir del fin de la segunda guerra mundial (1). Anteriormente, la esperanza de vida era menor y la cobertura económica de la vejez se producía en el seno del grupo familiar, mientras que posteriormente las condiciones de vida y los avances médicos han propiciado que generaciones enteras llegaran a alcanzar edades avanzadas. Unido a este cambio crucial en los parámetros demográficos, se ha producido también un cambio en la opinión social sobre la vejez.

El sostenimiento de los miembros ancianos de la sociedad dejó de considerarse un hecho privado que se atendía dentro de las familias, que eran quienes internamente distribuían sus recursos para atender a sus mayores, para pasar a considerarse un hecho social, que debe atenderse por el sector público, que mediante el establecimiento de los sistemas de seguridad social pasa a hacerse cargo de la financiación de las pensiones.

(1) En el Reino Unido (con Beveridge). En la Europa continental, el otro antecedente es el sistema de pensiones profesional (contributivo) de la Alemania de Bismarck.

Cuando discutimos de pensiones estamos discutiendo del sector público, porque previamente se ha producido una decisión social de legitimar su intervención. Nótese que hay otras decisiones económicas a largo plazo –por ejemplo, las referentes al consumo de vivienda–, en las que el sector público no interviene directamente, aunque lo haga indirectamente mediante incentivos fiscales, y en las cuales son los individuos, actuando en el contexto de los mercados privados, quienes atienden a la satisfacción de sus necesidades.

Para dar una idea de la importancia de los cambios demográficos que han estado detrás de la rápida expansión de los sistemas de seguridad social, las Tablas 1 y 2 ofrecen datos sobre la esperanza de vida al nacer y a los sesenta y cinco años –que es la edad normal de jubilación en España–, y la tasa de actividad de los mayores de sesenta y cinco años.

Tabla 1. Esperanza de vida en España

Año	Al nacer	A los 65 años
1940	50,10	10,96
1950	62,10	12,75
1960	69,85	14,36
1970	72,36	14,70
1980	75,62	16,52
1985	76,52	16,95

A título de ejemplo puede apreciarse cómo, en España, hasta entrada la década de los cincuenta, la esperanza de vida al nacer no superó los 65 años, edad actual de jubilación. Se deduce de estos datos que la jubilación de generaciones completas –no de individuos aislados– es un fenómeno reciente en la historia de la Humanidad.

Por otro lado, además de llegar a la jubilación generaciones completas, el tiempo durante el cual un jubilado medio percibe su pensión ha aumentado también de modo considerable. Puede verse que frente a los más de diez años que cobraba su pensión un jubilado de 1940, si nos referimos a un jubilado actual el período de cobro se extendería en promedio hasta diecisiete años.

Por último, aunque puede darse el caso de individuos que más allá de la edad fijada para el retiro deseen continuar trabajando y estén en condiciones de hacerlo, el hecho es que, por la situación del mercado laboral y/o por la incompatibilidad del salario con la pensión, la participación en el esfuerzo laboral de los mayores de 65 años se ha reducido drásticamente desde finales de los años setenta.

Tabla 2. Actividad laboral de los mayores de 65 años

Año	Porcentaje de actividad laboral
1966	23,3
1970	21,4
1974	20,3
1976	17,1
1980	9,1
1986	3,4