

Repensar el Estado de bienestar:
La sostenibilidad del bienestar intergeneracional

Guillem López Casasnovas^(#)
Universitat Pompeu Fabra (UPF)

RESUMEN

La continuación de la inercia actual, a la vista de como se viene entendiendo el Estado de bienestar, como un drástico e indiscriminado freno en su caso, sesga de modo preocupante el gasto social en favor de las generaciones de personas mayores. Al mismo tiempo, el argumento de que la evolución económica permite compensar el bienestar de los más jóvenes deja hoy de ser evidente. El texto propone pactar procedimientos que recuperen los equilibrios intergeneracionales de bienestar, como meta, a cada nivel –y composición– del gasto público y de la presión fiscal consecuente, que se alcance.

El envejecimiento demográfico, por lo demás, se encuadra en cambios en la política económica general que se traslucen en la observada globalización de flujos y cambios de productividad (siendo la inmigración y la exportación de capitales su síntoma), además del desempleo, las cuñas fiscales sobre salarios reales, el acceso a la vivienda y la necesidad de políticas activas de ocupación (*workfare*). En concreto, respecto del gasto público, la deriva demográfica en lo que atañe a la sanidad universal, la dependencia y la edad, el sistema de reparto en la financiación de la seguridad social, el peso de las pensiones y prestaciones definidas con derechos devengados y, como consecuencia, en su impacto social con una mayor dependencia de las rentas de los mayores de los presupuestos públicos (*moral benefit dependence*, contribuciones netas dependientes del grupo de edad) marca los límites del debate. Se argumenta finalmente a favor de recuperar los equilibrios intergeneracionales a través de “agencializar” una serie de decisiones que sometidas a procedimientos predeterminados permitan corregir algunas acciones de política pública.

En los nuevos contextos sociales, demográficos y económicos, se impone un análisis tentativo de políticas que se base en una concepción renovada del universalismo, entendido como acceso al *pool* solidario y a la elegibilidad general, pero no incondicionado, sino restringido a situaciones efectivas de necesidad (estructurales, ajenas a conductas de irresponsabilidad individual o de riesgo moral) y a capacidades. Se trata de redes de seguridad de última instancia, que suplementarían el esfuerzo individual, orientadas al empleo, a la búsqueda de trabajo, a la formación y a la movilidad laboral en su caso. Y es que la paradoja de “más y mejor gasto social” lleva a su menor impacto redistributivo, ya por incrementar la utilización de las decilas de renta alta, ya por financiarse desde sistemas fiscales duales.

Todo ello hace conveniente repensar el Estado de bienestar desde la secuencia Wagner-Engel-Preston-Baumol, como analizamos más adelante, y priorizar nuevos equilibrios intergeneracionales, de los que la regla de Musgrave ejemplifica, como se verá, la correspondencia en los ratios de contribuciones netas activos/pasivos ante cambios demográficos o de productividad. Para ello, el texto pone énfasis en acuerdos de procedimientos: la edad de jubilación tras cuarenta y cinco años de permanencia (*stand-by*) en el mercado de trabajo y políticas de incentivo a la contratación de personas mayores en empleo voluntario, como caso más ilustrativo.

CÓDIGO JEL: H75, I38, J14

PALABRAS CLAVE: Programas de bienestar, dependencia, envejecimiento

^(#) – Se agradece la ayuda prestada a la investigación por Oriol Pons y Joan Faner, profesor asociado de la Universidad Pompeu Fabra e investigador del Centre de Recerca en Economia i Salut, respectivamente.

I. INTRODUCCIÓN: LOS EFECTOS GENERALES DEL ENVEJECIMIENTO EN LA POLÍTICA ECONÓMICA

Los principales efectos del envejecimiento en la política económica se visualizan en los gráficos y cuadros que siguen entorno a los siguientes balances: entre renta y patrimonio, con la previsible inversión y liquidación de activos a lo largo del ciclo vital; entre el consumo y el ahorro; entre distintos componentes de consumo, ocio, vivienda, transporte, servicios personales...; en la combinación consumo público, consumo privado; y finalmente en los consecuentes equilibrios intergeneracionales de renta. Ello supone efectos del tipo de que algunos activos que compramos hoy quizás no los podremos vender igual de bien mañana, tanto por que habrá menos compradores (por ejemplo en el caso de la vivienda) como por el hecho de que la abundancia de activos desinvertidos de los *baby boomers* bajará el precio de los activos.

Estos nuevos escenarios alcanzarán transformaciones que irán previsiblemente desde los servicios financieros (nuevas modalidades de crédito, gestión patrimonial integrada de activos y coste de las *utilities*) hasta los más simples consumos del vestido, alimentación y calzado, el *catering* y la hostelería. Aparecerán posiblemente nuevas oportunidades de negocio: una sociedad más envejecida, pero con salud, crea nuevos espacios de ocio, turísticos, residenciales, de recreo y ocupación del tiempo libre, y nuevas necesidades, físicas y psíquicas. Otros aspectos incluyen las respuestas a las consecuencias que el desarrollo social tiene sobre la vida cotidiana (tecnologías de la información, logística de desplazamientos, ejercicio de derechos garantistas) y que sin formación o ayuda generan dualización social o una clase de analfabetismo funcional.¹ De modo similar respecto de las derivadas del deterioro físico y cognitivo: aseo personal, vestirse, sentido de la orientación, movilidad, etc.

En el conjunto de la economía, los efectos del envejecimiento son diversos: previsiblemente negativos, en la situación actual, por sus efectos sobre la productividad, y así a la renta per cápita (más pasivos en el denominador), a pesar de la compensación que supone el diferencial de productividad –vía variaciones de capital humano– por la sustitución, en general, de activos de más edad por otros de menos edad. También deberán incidir en los hábitos de consumo, en la relación prestación privada y pública de estos servicios (más sesgada para la gente mayor en favor de los servicios públicos y menos para los privados) y en diferentes componentes de consumo: menos gasto en vehículos y más gasto privado en ocio, alimentación, y más gasto público (en pensiones, sanidad y servicios sociales) que impulsaría el aumento de la presión fiscal y así el exceso de gravamen (generando un mayor freno económico) y tensiones sobre otras partidas del gasto público más productivas. Finalmente, más discutible es el impacto sobre los mercados de capitales, con respecto a: la menor propensión marginal al ahorro de los mayores y, en contextos de Estados de bienestar, una menor acumulación relativa de capital o, en su caso, la potencial movilización de activos a través de desinversión, hipotecas inversas y anualidades, con impacto sobre el tipo de interés (a la baja por la mayor liquidez), al menos en el momento en que se acumule el efecto (transitorio) de jubilación en los diferentes países, en relación con las oleadas de los *baby boom*.

En concreto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, en uno de sus Documentos de Trabajo (Oliveira et al. 420, del 2005), cuantifica empíricamente el impacto del envejecimiento sobre la demanda los mercados de factores y el crecimiento

¹ Así para quien no sabe qué hacer cuando se estropea un electrodoméstico, cómo utilizar algunos servicios privados, hacer reclamaciones públicas de derechos sociales, programar la comunicación en servicios de emergencia, etc.

económico, y estima econométricamente la reducción del ahorro agregado (*The impact of Ageing on Demand, Factor markets and Growth*), de modo que un incremento en el porcentaje de población entre 65 y 99 años tiene un impacto negativo sobre el tipo de interés más de cinco veces superior a un incremento de la participación de la población entre 25 y 59 años.

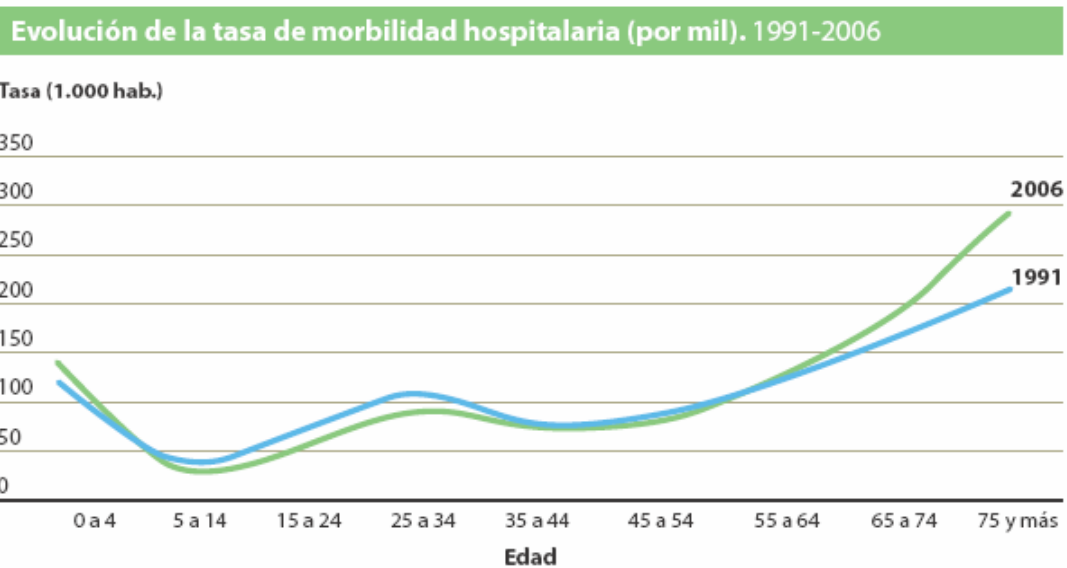
II. EFECTOS DEL ENVEJECIMIENTO EN EL GASTO SOCIAL: PENSIONES, SANIDAD, CUIDADOS DE DEPENDENCIA Y OTROS SERVICIOS SOCIALES

Los efectos del envejecimiento en el gasto social se reflejan en general en los cambios en la composición del *pool* de riesgos compensables, aun con la duda de si efectivamente son igualmente compensables los de una menor fecundidad respecto de los de una mayor longevidad. Las estimaciones del cambio demográfico en las diferentes partidas se pueden acotar a los siguientes campos: (i) Impacto en los presupuestos ordinarios. (ii) Efecto sustitución sobre otras políticas públicas si se mantiene el equilibrio presupuestario. (iii) Consecuencias sobre la deuda pública si se financia por esta vía. (iv) Efecto sobre el crecimiento de la presión fiscal si se mantuviesen el resto de políticas sin déficit público. Y (v) efecto en la dependencia de las rentas de nuestros mayores de los beneficios públicos.

2.1. EDAD Y GASTO SANITARIO: DESCOMPOSICIÓN DEL GASTO Y PROSPECTIVA

Los componentes del gasto se han de referir a factores de precio/ coste unitario y de cantidad. Entre este último: más población y por cohortes etarias; una población más altamente usuaria con mayor frecuentación, parcialmente exógena (envejecimiento) y parcialmente endógena (medicalización social), siendo para ello decisiva la respuesta desde la oferta a las variaciones de utilización: prestación sanitaria media real (diagnóstica y terapéutica); y el tratamiento *outliers* o casos más complejos.

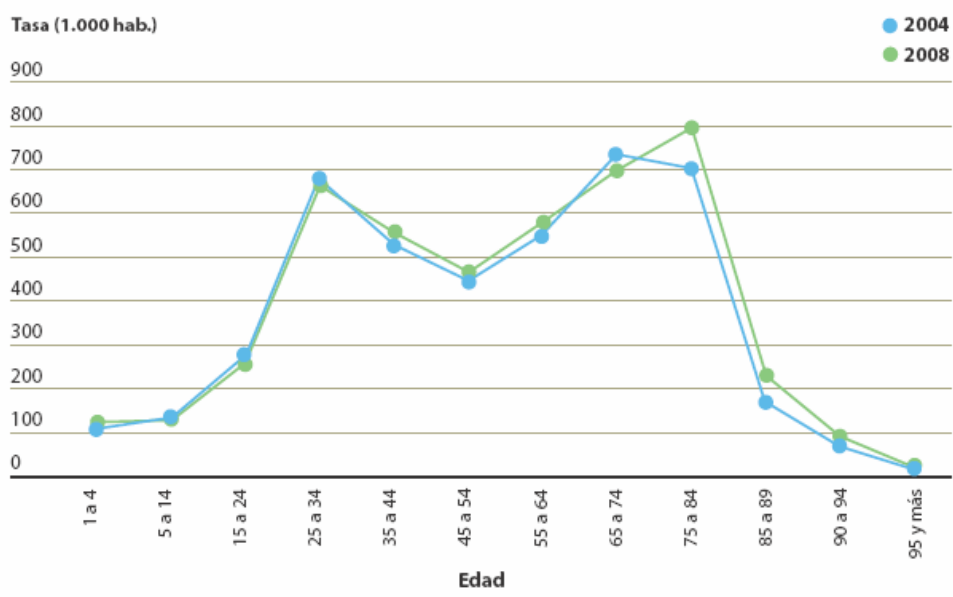
Las siguientes figuras ofrecen una descripción de la morbilidad y de la frecuentación hospitalaria por grupos de edades en España.



Fuente: INE: INEBASE: Encuesta de morbilidad hospitalaria 2006. INE, consulta en junio de 2008.

INE: INEBASE: Revisión del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2006. INE, consulta en junio de 2008.

Tasa de frecuentación hospitalaria. 2004 y 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Morbilidad Hospitalaria 2008. Instituto Nacional de Estadística.⁶

Dichas constataciones son especialmente relevantes a la vista de las previsiones demográficas para las cohortes de edades más avanzadas y de la probabilidad de supervivencia en cada grupo de edad.

CRECIMIENTO RELATIVO DE LA POBLACIÓN MAYOR EN ESPAÑA: 1998-2026

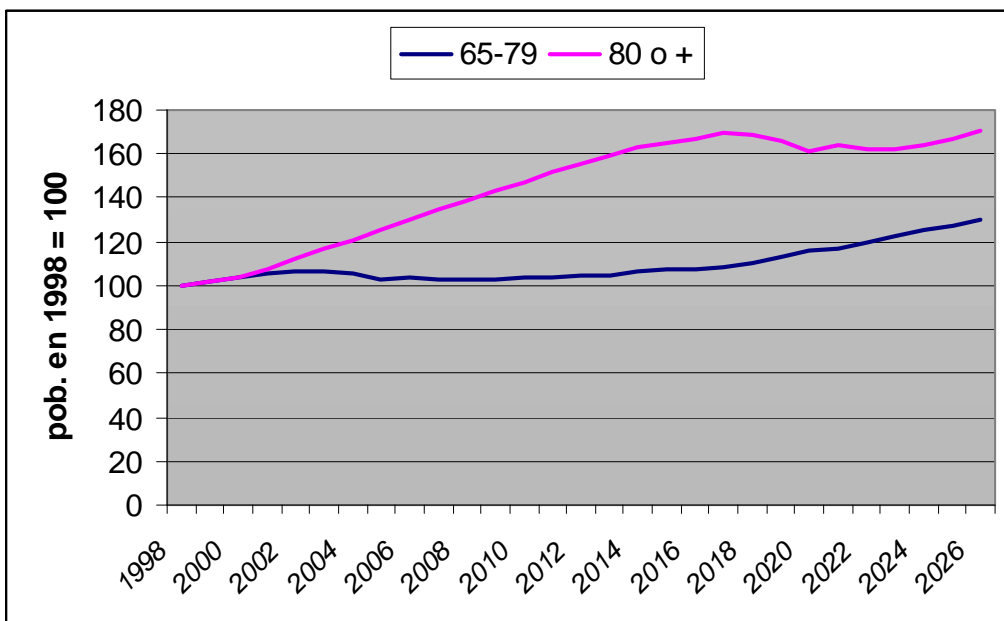
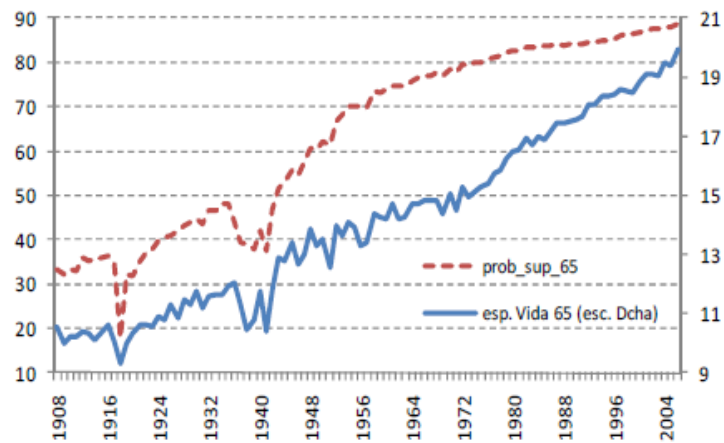


Figura 8. Probabilidad de supervivencia a los 65 años en España (1908-2006)

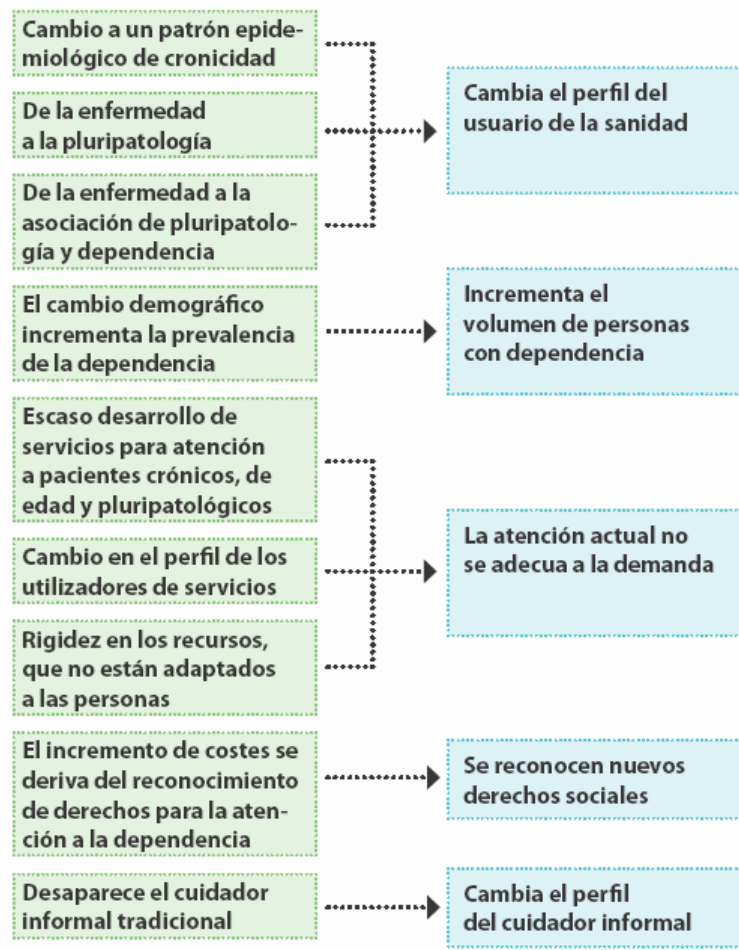


Fuente: INE (Elaboración propia a partir de datos procedentes The Human Mortality Database www.mortality.org o www.humanmortality.de, en febrero 2010).

EXTRAÍDO DE: JI CONDE ET AL (FEDEA, 2010)

En dicho contexto se produce la ansiada Ley de Autonomía Funcional para la cobertura de las situaciones de Dependencia, LAPAD, que entra en vigor en el 2007, y con ello la aparición del cuarto pilar de bienestar.

EL CUARTO PILAR: LA COBERTURA DE LA DEPENDENCIA



EL IMPACTO MACROECONÓMICO PREVISTO CON LA ENTRADA DE LA LEY

El análisis del impacto económico-financiero asociado con la entrada de dicha Ley se realiza de la mano del Libro Blanco y la Memoria Económica, a partir de la esperada creación de empleo valorado según las respuestas estandarizadas sobre cargas de trabajo estimadas (escenario 2010) en cuantía de 262.735 efectivos, más ciento noventa mil inducidos.

Se incorporarían con ello ciento quince mil nuevos trabajadores que migrarían de los cuidados familiares.

Todo ello produciría entorno a dosmil millones de euros anuales por retorno fiscal según distinto tipo de ingresos (impuestos, cotizaciones, paro ahorrado,...). Por su parte, la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) realizó una estimación vía tablas input-output (TIO) y el correspondiente modelo Hermin, revisando en un tercio a la baja las anteriores previsiones, reconociendo en todo caso un retorno fiscal de dos tercios del coste generado, y la aceptación de que el impulso global de 0,72 Gasto público/producto interior bruto (PIB) estimularía la demanda agregada en 1,56 % (respecto de su no aplicación). A su vez, el Servicio de Estudios del Banco de España fue aún mucho más crítico con este tipo de estimaciones, aunque que por primera vez una memoria económica de dicha envergadura no se puede sino saludar positivamente. Ello permite cuando menos constatar previsiones y realidades, tal como se hace en los cuadros adjuntos:

IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA. ESTIMACIONES A PARTIR DE LA MEMORIA DE LA LEY DE NÚMERO DE DEPENDIENTES POTENCIALES (2007), DADA LA ESTRUCTURA DE EDADES Y NÚMERO EFECTIVO A MARZO 2010

(A) Evolución de la financiación pública de la LAPAD

Año	Aportación de la A.G.E. (€)	Financiación pública total estimada (€)
2007	400.000.000	800.000.000
2008	678.685.396	1.357.370.793
2009	979.364.617	1.958.729.234
2010	1.160.330.812	2.320.661.624
2011	1.545.425.613	3.090.851.227
2012	1.673.884.768	3.347.769.536
2013	1.876.030.564	3.752.061.129
2014	2.111.571.644	4.223.143.288
2015	2.212.904.397	4.425.808.795

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria económica de la LAPAD

	Estimaciones		Beneficiarios		Diferencia
	pob.dep.2007	G3 2007	G3 1-3-10		
Andalucía	202.147	34.019	116.251	82.232	
Aragón	37.904	7.521	17.152	9.631	
Asturias	36.330	6.783	10.040	3.257	
Illes Balears	23.632	4.055	7.538	3.483	
Canarias	39.938	6.402	11.860	5.458	
Cantabria	16.695	3.248	8.264	5.016	
Castilla y León	84.017	15.880	30.168	14.288	
Castilla-La Mancha	57.860	10.130	25.506	15.376	
Catalunya	181.617	31.550	82.601	51.051	
Comunitat Valenciana	119.135	20.483	34.080	13.597	
Extremadura	33.692	5.786	12.946	7.160	
Galicia	91.243	16.565	30.631	14.066	
Madrid	133.695	23.383	32.293	8.910	
Murcia	33.245	5.518	16.170	10.652	
Navarra	16.269	3.039	4.796	1.757	
País Vasco	54.544	9.516	22.413	12.897	
La Rioja	9.041	1.524	5.135	3.611	
Ceuta y Melilla	2.762	509	920	411	
Total	1.173.764	205.915	468.764	262.853	

Fuente: elaboración propia a partir de estimaciones de población dependiente publicadas en la resolución de 23 mayo de 2007 por el que se aprueba el marco de colaboración interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación del nivel acordado y las estadísticas oficiales del IMSERSO

En estimaciones hechas por J Montserrat (Instituto de Estudios Fiscales, 2009) a partir del establecimiento de los costes unitarios por servicio, la estimación final del coste generado en 2009 alcanza más de 6.000 millones de euros, causado por el incremento en el número de personas reconocidas y los costes no contemplados a priori de procesos de apoyo a la implantación de la ley (valoración, sistemas de información) y de dotación de infraestructuras:

Costes medios de la atención a la dependencia (euros mes)									
	Servicios			Prestaciones económicas			Total prestaciones		
	Grado 3	Grado 2	Media	Grado 3	Grado 2	Media	Grado 3	Grado 2	Media
Coste servicios (€/mes)	1.615	910	1.262	501	323	427	1.015	643	844

Estimación presupostaria año 2009. Estimación coste (euros/año)			
	Beneficiarios	Coste	(%) / total
Prestaciones servicios	285.185	4.534.783.722	74
Prestaciones económicas	286.723	1.469.168.652	24
Total beneficiarios y costes atención	571.908	6.003.952.374	
Coste gestión sistema		120.079.047	2
Total coste		6.124.031.421	100

Fuente: Montserrat Codorniz, Julia. Informe sobre el modelo de financiación del SAAD. 2009⁹

El gasto real causado a las administraciones públicas por el sistema en el 2009 es realmente difícil de conocer. En cualquier caso, el Estado ha contabilizado su contribución directa al sistema en 2.031.184.578,80 euros, según se detalla en los diversos Reales Decretos y Resoluciones dictados. De estos, 1.657.859.006,80 euros corresponden al nivel mínimo y al

nivel acordado y, por tanto, las comunidades autónomas habrán aportado también en el año 2009 como mínimo 1.657 millones de euros.

A ello hay que añadir las aportaciones vía copago de los usuarios –que no son las mismas en las diversas comunidades autónomas–, que supondremos no alcanzan el 20% del coste total del sistema. Con todas las precauciones expresadas, más la consideración de que las aportaciones de las administraciones realmente se corresponden con el coste del sistema – algo que, como ya hemos mencionado, no es así– estamos hablando de que en el año 2009 la aplicación de la LAPAD ha supuesto un desembolso de por lo menos 4.426.852.302,72 euros.

Sin embargo, si todas las personas reconocidas –dictámenes emitidos– recibieran servicios, considerando el coste medio por perfil referido anteriormente, estaríamos hablando de un coste anual de aplicación de la ley de 7.747.377.744 euros; lo que significa el 0,7% del PIB (Instituto Nacional de Estadística, 4º trimestre 2009).

ESTIMACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN (INFORME ANTARES, 2009)

Estimaciones de coste anual en base a datos 1 enero 2010				
			Costes promedio anual (€)	Coste anual total (€)
Dictámenes	Grado III Nivel II	214.800	12.180 (1.015 €/mes)	2.616.264.000
	Grado III Nivel I	235.422		2.867.439.960
	Grado II Nivel II	138.424	7.716 (643 €/mes)	1.068.079.584
	Grado II Nivel I	154.950		1.195.594.200
			Total	7.747.377.744

Fuente: Elaboración propia en base a los costes medios de atención a los distintos grados establecidos por Julia Montserrat y a los datos publicados por el Imsero: Informe de situación del SAAD a 1 enero 2010¹²

Todo ello arroja los siguientes costes derivados de la aplicación de la ley

CONCEPTO	DOTACION (Mill€) 2007	DOTACION (Mill€) 2008	DOTACION (Mill€) 2009	DOTACION (Mill€) 2010
Memoria Económica de la Ley	400	679	979	1160
Presupuesto AGE destinado a Dependencia	400	871	1158,68	1581
Incremento dotación económica respecto al ejercicio anterior	-	118%	33%	36,5%
Financiación del nivel mínimo de protección garantizado + Cuotas sociales cuidadores no profesionales + Otros Gastos del Sistema	180	630	874,8	
Crédito extraordinario para la financiación del Nivel Mínimo de Protección Garantizado (RD Ley 8/2009)	-	-	400	
Fondo de Contingencia para la financiación del Nivel Mínimo de Protección Garantizado (Diciembre 2009)	-	-	68,35	
Crédito adicional para financiar las cuotas de la S.S. de cuidadores no profesionales	-	-	113,22	
Financiación del Nivel de protección acordado con las CC.AA	220	241	283,2	
Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo (RD-Ley 9/2008): Promoción de los servicios de atención a la dependencia	-	-	400	
Presupuesto final estimado de la AGE (incluyendo créditos adicionales)	-	-	2140,28	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales

VALORACIÓN GLOBAL: UNA LEY QUIZÁS A DESTIEMPO

Resulta complejo efectuar una valoración global, pero los rasgos principales que resumen a nuestro juicio la situación es que se puede tratar en efecto de una ley fuera de tiempo social, bajo parámetros culturales y filosóficos quizás distintos a los propios del siglo XXI, sin duda fuera de tiempo económico, al diseñarse desde el optimismo de una fase álgida del ciclo que tenía tanto de extraordinaria como de irreplicable, y que en cierto modo, copia “a destiempo”. Algunos aspectos concretos se contienen a continuación en los párrafos relativos a análisis específicos.

OTRAS VALORACIONES:

A. RODRÍGUEZ CASTEDO Y A. JIMENEZ, FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, 2010.

“El Grado III duplica las previsiones del Libro Blanco: reconocimientos muy permisivos mediante “pasarela” y en ocasiones sin aplicación expresa y adecuada del baremo, de muchas personas que ya estaban recibiendo atención, sobre todo en centros residenciales, inflando su nivel de gravedad y logrando así mayores recursos a través del mínimo de protección garantizado proveniente de la Administración General del Estado”. (...) “La excesiva generosidad en esta aplicación puede hacer que una ley que ha nacido para garantizar derechos, termine siendo meramente declarativa por problemas de sostenibilidad económica”.

ALBARRÁN ET AL, REVISTA ESPAÑOLA DE SALUD PÚBLICA, 2009.

“La aplicación del baremo para medir la dependencia de tres países (Francia, Alemania y España) muestra como el español es el baremo más generoso: 163 mil personas que serían valoradas como dependientes con el baremo español no lo serían con el alemán y 463 mil no lo serían con el francés. En Alemania, con casi doble población que España y más de una década de implantación de su ley, el número de beneficiarios se encuentra en torno a 300 mil en el grado III, 800 mil en el II y 1.155 mil en el grado I”.

INFORME DE SEGUIMIENTO DEL SISTEMA DE AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, SAAD, OBSERVATORIO ESTATAL DE LA DEPENDENCIA, MAYO 2010.

“Se observa en efecto, un creciente promedio de solicitudes mensuales, sin demasiada lógica ya que las personas que estimen su situación ya deberían haber solicitado en años precedentes: se está taponando el sistema más que darle pausadamente salida a las acumulaciones hasta el momento producidas. Por lo demás, 252.822 personas están a la espera de ser atendidas con tiempos medios que ya superan los 12 meses (13’5, de 7 a 14 según Comunidad Autónoma. La tendencia a la reducción se ha parado en el 2010). Esta cantidad no baja en promedio de personas ni de tiempo de espera. Finalmente, se detecta un cierto ‘pánico’ en las administraciones gestoras al tener ya evaluados con Grado 1 Nivel 2 a 106 mil personas, pese a no contar con la financiación adecuada. Por lo demás, el abuso en la prestación económica por cuidados en el entorno familiar está fuera de toda duda: se dispara en agosto del 2008 y ya no se reconduce: 410 euros al mes es la mitad del coste en servicios. Sin copago para el usuario, lo hace atractivo para ambas partes, desvirtuando el propósito inicial de la ley, mientras la necesidad de inversión en servicios, continúa fuera del horizonte financiero de nuestras administraciones.

Por último, en lo relativo al último de los componentes del gasto social analizado, esto es, del gasto en pensiones, parece útil convenir los aspectos básicos de su métrica a partir de la tasa de dependencia, la de ocupación, los pensionistas ‘efectivos’ respecto de los ‘elegibles’ y la ratio de la pensión media respecto de la productividad general de la economía”.

EL GASTO EN PENSIONES

Adicionalmente a los ámbitos de estudio anteriores (Sanidad y Dependencia), un campo final de estudio es el del Gasto en Pensiones. La base de análisis se recoge a continuación:

LAS PENSIONES Y SU METRICA

$$\frac{\text{Pens. Exp.}}{\text{GDP}} = \frac{\text{Pop. > 65}}{\text{Pop. 16 - 64}} \times \frac{1}{\text{Emp. Rate}} \times \frac{\text{Num. of Pensions}}{\text{Pop. > 65}} \times \frac{\text{Aver. Pension}}{\text{Aver. Productivity}}$$

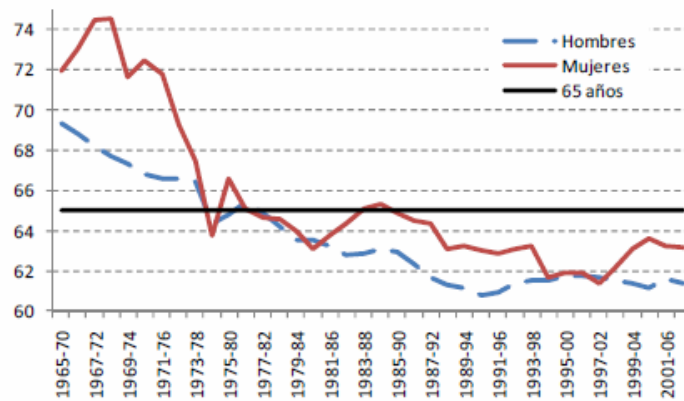
Ello apunta a la incidencia de la demografía sobre los anteriores elementos que pueden covariar con el envejecimiento –inmigración, la natalidad, tasa de paro, de actividad, productividad (edad y educación), jubilaciones efectivas, pensiones medias...

La derivada de la variable dependiente (peso del gasto en pensiones sobre el PIB) en el tiempo ha de ser igual a cero para la sostenibilidad a los niveles de los ratios actuales. Si alguno de los elementos explicativos evoluciona de manera predecible, la evolución del resto ha de compensar la suma de las diferencias en los restantes ratios.

El resto de variantes (más redistribución interna, incremento de peso relativo, afloración de endeudamiento formal, financiación fuera de ingresos cotizados, etc.) suponen posicionamientos políticos nuevos sin mayorías democráticas que hoy los sustenten suficientemente, por lo que aquí no se consideran con mayor detalle.

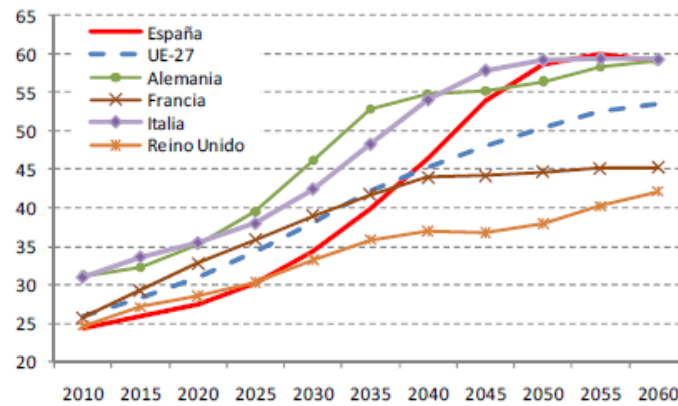
A continuación se ofrecen dos figuras con información al respecto (JI Conde et al, FEDEA, 2010).

Figura 19. Edad efectiva de jubilación en España 1965-2007



Fuente: OCDE

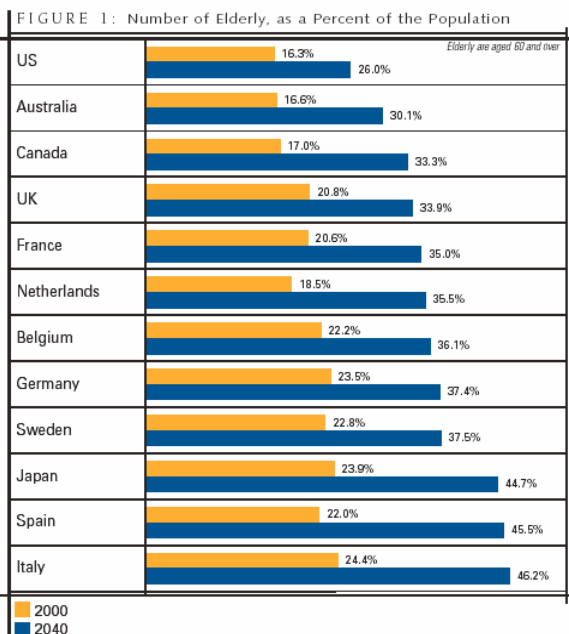
Figura 21. Proyección tasa de dependencia (2010-2060)



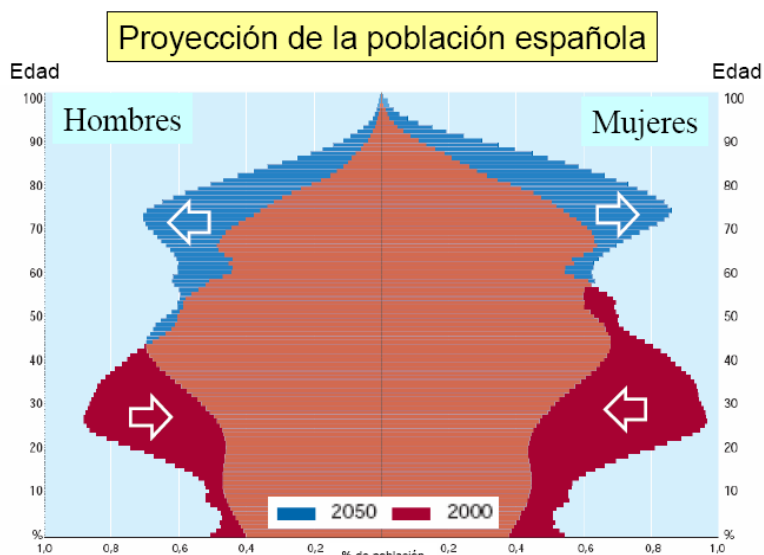
Fuente: Europop 2008 - Eurostat

El análisis anterior se traduce en unas estimaciones de gasto que se incluyen en los siguientes cuadros que aquí no se comentarán y que se remiten a consideración del lector. Para más detalles, véase: www.csis.org/media/csis/pubs/aging_index.pdf

ESTADO DE LA CUESTIÓN: CRECIMIENTO RELATIVO DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 60 AÑOS EN ESPAÑA: 2000-2040.



Fuente: www.csis.org/media/isis/pubs/aging_index.pdf



Fuente: INE, Tendencias Demográficas durante el siglo XXI en España

En su conjunto, en el 2040 España doblará el peso de los mayores de sesenta años dentro de la población total. Sin cambios en las políticas, los deslizamientos de las actuales implicarán que el peso del gasto público del que es beneficiario aquel colectivo pase del 12,6 al 33,1 % del PIB. A igual gasto público total, ello desplazaría las políticas públicas (actuales o pendientes) destinadas a otros colectivos, desde el 68% actual a solo un 28%. Para que se incrementase el gasto público total de manera que se evitase el efecto sustitución, la presión fiscal debería pasar del 38,2% actual al 57,2% en el año 2040. Y si la financiación se realizase vía déficit y deuda, ya el año 2029 entraríamos en el llamado supuesto efecto “bola de nieve” (150% del PIB).

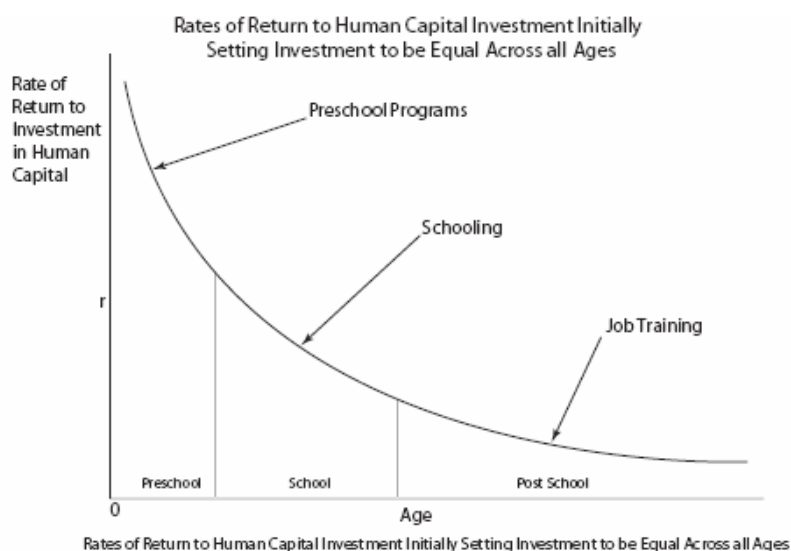
Otros aspectos apuntan a que nuestros mayores tendrían sus rentas netas, dependientes en el 68% del gasto social, y que netas de impuestos, las retribuciones de las clases pasivas

incluso superarían las de los activos ocupados (dado el peso de impuestos y cotizaciones sobre estos).

En contraposición, al ritmo actual, el complemento de las pensiones privadas alcanzaría tan solo un efecto compensatorio de dos puntos de PIB (una tercera parte, por ejemplo, del Reino Unido o Canadá). Como resultado, el “colchón” de la cohabitación de nuestros mayores con sus hijos adultos continuaría siendo fundamental: (el 40% frente al 6% de algunos países nórdicos), pero este diferencial está disminuyendo. Para compensar el aumento de la esperanza de vida a través de una mayor fecundidad, que dejase inalterada la tasa de dependencia, las mujeres en edad fértil deberían tener una media de 5 hijos en lugar de los casi 1,5 actuales.

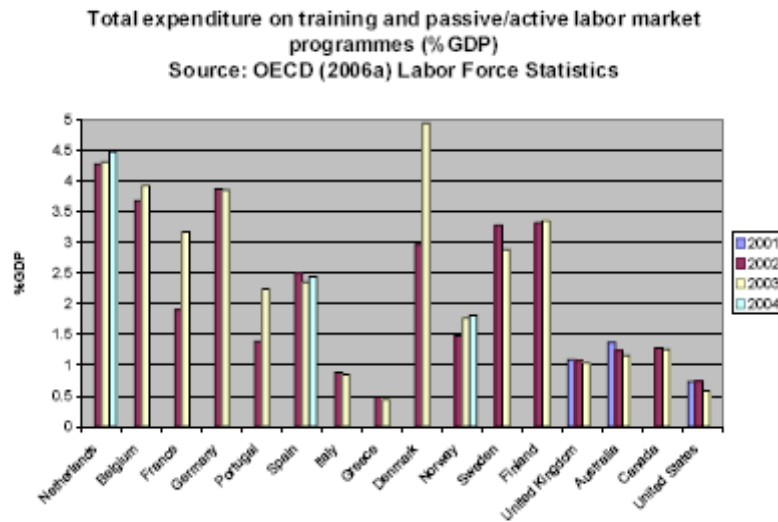
De dichas estimaciones surgen preguntas tales como ¿es lógico que nos jubilemos hoy cinco o diez años antes de lo que hicieron nuestros padres cuando tenemos entre seis y ocho años más de esperanza de vida, gozando de buena salud y de mejores condiciones de trabajo?

Muchos de estos aspectos contrastan con la consideración de que la prioridad del gasto social se debería dirigir a las etapas tempranas de la educación y de la infancia, como ámbitos en que más probables son los ahorros futuros (véase Figura adjunta) y que la situación de nuestra generación de jóvenes mejor formada tiene la mayor dificultad en inserirse en el mercado de trabajo, emanciparse de situaciones familiares condicionantes y mejorar su calidad de vida. Las figuras intentan ofrecer parte de la evidencia disponible al respecto.



Source: Carneiro and Heckman (2003).

Figure 8: Spending on labor market programs across countries



Algunas consideraciones de elección pública adicionales en actitudes de los españoles hacia la Hacienda Pública (J.L. Sáez Lozano, Papeles de Trabajo 22, IEF, 2006) apuntan, por el contrario, que la edad media del votante ‘medio’ (decisivo en las elecciones) se sitúa hoy en los cuarenta y cuatro años y las proyecciones para el 2050 la sitúan encincuenta y siete, y que los jubilados en media muestran un índice de apoyo a la política económica (en favor de más gasto público) un 30% superior al de los más jóvenes.

CONCLUSIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS POLÍTICAS

LOS RETOS DE SOSTENIBILIDAD DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR TRADICIONALES

Diversos son los aspectos que se ven afectados por los cambios demográficos en sus efectos sobre el gasto social. Así como (i) sobre los equilibrios intergeneracionales de gasto social y (ii) sobre la naturaleza de los pactos políticos necesarios para la sostenibilidad del bienestar generacional.

Ello se produce en un contexto de limitación al crecimiento de la presión fiscal, ya que el ritmo y no el nivel de partida es lo relevante para evaluar su incidencia en el bienestar social y en la competitividad de las empresas, y en el que los sistemas fiscales son cada vez más duales, con un peso tendencial mayor de la imposición indirecta (frente a la directa) y un trato fiscal de las rentas del trabajo menos favorables que el relativo a las del capital. Dicha deriva, que introduce regresividad en la financiación, debiera de forzar la necesidad de mejorar la progresividad en el gasto. Para ello puede ser relevante la discusión del concepto de universalidad de las políticas públicas (elegibilidad, no todos elegidos), considerando que parte del beneficio consiste en la externalidad opcional que ofrecen las redes de seguridad a pesar del no uso. A la orientación del gasto hacia los colectivos más necesitados ayudaría también una gestión del gasto social menos fragmentada y departamentalizada, más orientada a los objetivos y menos uniforme en atención a las situaciones concretas de los destinatarios, con una acción anticipatoria más que reactiva.

POLÍTICAS PARA LA CRISIS. SERÍA RAZONABLE EN ESTAS CIRCUNSTANCIAS:

En resumen, en el contexto comentado parece oportuno discutir el alcance de la mejora universalista de los servicios públicos para mantener la redistribución, por el lado del gasto, y la sostenibilidad financiera, por el lado de los ingresos, así como priorizar intrageneracionalmente (quién consume y quién financia qué a expensas de quién). Establecer reglas *intergeneracionales*, por ejemplo entre la edad de jubilación y la pensión, entre los salarios de los activos, netos de impuestos y cotizaciones, y las pensiones, conjugando estas últimas con variaciones en las prestaciones sociales en especie podría constituir una guía para la acción.

CONTRA EL EFECTO SUBSTITUCIÓN

A ello en parte se debiera de dirigir una política social que atendiera a la aparición de nuevos grupos frágiles: jóvenes que rotan continuamente en un mercado de trabajo dual (desarraigo, falta de inversión en capital humano, dificultad de emancipación), parados de larga duración (obsolescencia del capital humano, mala salud, estilo de vida y depresión) y niños (erosión del capital humano y alimentación saludable y obesidad). A ello se contraponen a menudo la dualización social respecto de pensionistas, funcionarios y trabajadores en mercados protegidos. En este sentido, la polarización, más que la desigualdad, debería situarse en la raíz del diagnóstico para proteger la cohesión social. Las implicaciones que ello supone son, entre otras: (i) la necesidad de mantener una perspectiva global en el gasto social resultante del cambio demográfico; (ii) la recuperación de una visión más horizontal –y menos administrativa– del impacto del envejecimiento en las políticas públicas, focalizándolas en sus destinatarios: no quién hace qué, sino a qué finalidad sirve este “qué”, y (iii) el mantenimiento de una regla equilibrada de distribución intergeneracional de cargas y beneficios en respuesta a la evolución que experimenta el vector demográfico (tercera edad) y el mercado de trabajo (milleurismo), de un modo transparente y con juego de estabilización casi automática, vía reglas procedimentales aceptadas, para amortiguar los efectos de los cambios, ya que de otro modo existiría el peligro de un efecto *de expulsión* de los beneficios de un colectivo sobre el otro.

A todo ello apunta la regla de Musgrave (1986) definida bajo el referente activos-pasivos, o trabajadores/ pensionistas, a través de una ratio predeterminada de posiciones relativas, de manera que la relación entre contribuciones (cotizaciones)/beneficios (pensiones) se mantenga constante respecto del coeficiente de ingresos (netos) per cápita de la población activa con los beneficios (netos, monetarios y en especie) per cápita de la población jubilada.

Una vez fijada la ratio, los impuestos/prestaciones se ajustarían periódicamente para acoger los cambios demográficos y de productividad. Si la población envejece, subiría algo la fiscalidad, pero bajarían también equitativamente las pensiones, de manera que todos “perderían” en la misma proporción. Más que mantener la proporción en distintos momentos del tiempo sería óptimo hacerlo para cada cohorte y entre sí, a lo largo de su ciclo vital y dadas sus contribuciones y tasas internas de rendimiento globales. Además, al tener que considerar capacidades de gasto reales haría falta ajustar por los diferenciales de precios para los distintos componentes de la cesta de consumo jóvenes/mayores, y a igualdad de activos sociales netos heredados /dejados por las distintas generaciones.

Ciertamente, en el análisis, el individuo a lo largo de su vida y en sus resultados básicos (salud, renta y sabiduría) y no las agregaciones o categorías de edad (haber vivido x años), de cohorte (año de nacimiento), ocupación o clase social, deberían constituir las unidades últimas de cualquier teoría sensible de justicia. La menor necesidad de compensar por circunstancias exógenas invalidantes de la relación esfuerzo-resultado individuales hace sin

embargo, que agregaciones al estilo de las anteriores por edad (esta no se elige), resulte más atractiva. En este sentido, el sistema de capitalización o de contribuciones definidas es neutral a los *shocks* pero no permite el *pool* de riesgo entre generaciones que supone un sistema de reparto, *ex ante* pareto eficiente y *ex post* puede que equitativo. Fijar por ley pensiones mínimas (incluso no vinculadas a la prueba de medios) añade la cuestión de los efectos intrageneracionales potenciales que se derivan. Respecto a ello, la regla de Musgrave no es tanto una regla de justicia distributiva como de búsqueda de un *pool* más eficiente de riesgos intergeneracionales. No se corresponde tampoco con criterios de contabilidad intergeneracional ‘a la Kotlikoff’, dado que no hay hipótesis de necesidad de idénticas tasas internas de rendimiento (TIR) entre distintas generaciones (cohortes), siendo importante la valoración consecuente del bienestar de las generaciones en términos de capital físico, de capital humano y de productividad. Resulta igualmente importante mantener las interrelaciones adecuadas entre renta y pensiones, salud y capacidad funcional, al incidir su mejor combinación en la eficiencia conjunta del gasto social. Y lo mismo en lo que atañe a la educación y a las políticas de formación y activas de mercado de trabajo.

Para todo ello, gravar la renta del capital y el consumo, más que la del trabajo y las cotizaciones, puede ayudar a reequilibrar mejor las contribuciones públicas netas, dependientes de la edad. En cuanto al impuesto de sucesiones, quizás su valoración dependa del tratamiento previo que haya recibido el ahorro frente al consumo.

CONTRIBUCIÓN PROPUESTA: ANTE LA IMPORTANCIA DE LAS TAREAS PENDIENTES, PACTAR PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACIÓN DE POLÍTICAS

Ante el más que difícil abordaje de las reformas requeridas se propone a continuación plantearlas inicialmente desde una política de pactos de Estado (de contenidos) lo que ha resultado tan deseable como infactible en la práctica, a la vista del juego político de las partes.

Para generar un marco de decisión lo más estable y menos manipulable posible (menos distorsionable por los intereses de los políticos como agentes racionales que son), parece más oportuna la propuesta de pacto de procedimientos. Se fijarían para ello normas institucionales de delegación: como en Maastricht para las finanzas públicas –limitación del endeudamiento (causas y efectos), delegando a terceros algunas responsabilidades, etc., para sustraerlas así del ciclo político (como con la autoridad monetaria para las políticas de sostenibilidad financiera) y garantizar su robustez en el tiempo.

Se trataría de procedimientos, reglas, mayorías reforzadas para determinadas decisiones, con requerimiento de consultas populares en su caso para temas preestablecidos, compromisos de mayor duración en inversiones y formación de capital humano, forzando análisis coste-beneficio en las decisiones consideradas importantes (las *major rules* en terminología anglosajona) –en vez de suponer determinados impactos multiplicadores, y obligando a poner coste actual a pérdidas futuras, establecimiento de tasas de descuento explícitas en políticas sociales de alcance temporal, entre otros ejemplos.

Ello debería obligar a forzar en un tiempo determinado la corrección de desequilibrios desde el momento en que aparecieran, ofrecer marcos legales estables a las actuaciones de los agentes económicos, preservar la transparencia de la información en favor del principio de libre elección informada, y en contra de los intereses de los proveedores en mantener demandas cautivas. De manera similar para la exigencia de recuperar una visión intersectorial de las políticas públicas (por ejemplo “salud en todas las políticas”) y la necesidad de su evaluación conjunta, fuera de la presupuestación administrativa de quien gasta qué, en favor del cómo se gasta y con qué finalidad. También por lo que se refiere a no permitir ninguna innovación que no esté evaluada, exigir que toda prestación pública

adicional nueva identifique a la antigua que substituye, garantizar que un ingreso extraordinario no se comprometa para financiar un gasto ordinario recurrente, o se asegure se singulariza de manera sinalagmática quién evalúa o acredita a los proveedores públicos y cómo lo hace.

Otros ejemplos podrían referirse a cómo deben gestionarse los fondos de reaseguro para la cobertura de los casos extremos (*outliers*), el nivel de transparencia que debe mantenerse en la publicación de los *outcomes* de la actividad pública (central de resultados y similares), qué cauces deben garantizar el mantenimiento de políticas de medio y largo plazo cuando así lo requiera la lucha, por ejemplo, de los determinantes de la desigualdad social que se combate, o en favor de alternativas afectadas por tasas de preferencia temporal bajas en su horizonte de despliegue de efectos, o tasas incluso negativas en algunos ámbitos en los que el altruismo social así lo quiera.

Se trataría, en definitiva, de que de manera continuada y no discrecional, robusta y no ad hoc se establezcan como resultado de las evaluaciones de las políticas públicas, mecanismos de ajuste reglado en varios ámbitos de impacto en políticas sociales con efectos por grupos etarios, a la luz de sus beneficios/costes sociales, y que garanticen tanto la sostenibilidad del Estado de bienestar como de sus equilibrios intergeneracionales.

CONCLUSIONES

CONCLUSIÓN 1: POR UNA NUEVA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA. LA HIPÓTESIS WAGNER-ENGEL-PRESTON-BAUMOL

En la reorientación de la intervención pública al servicio del bienestar social, el iter que aquí concluimos como más coherente con el contenido de la orientación antes formulada consistiría en: constatar el postulado Wagner (aumento del gasto social vinculado al desarrollo en los estadios iniciales), seguido del formulado por Engel (variación del patrón público-privado en favor del componente privado en la medida en que el desarrollo social y el gasto total crecen), continuado por el de Preston (financiación con menos participación relativa del componente público debido a su menor productividad relativa en Estados del bienestar con niveles adicionales de gasto) y finalmente bajo la hipótesis de Baumol (de intensidad del factor servicios, variaciones de productividad, costes relativos, mantenimiento de la demanda y concentración de gasto). Ello permite reconocer los campos de la complementariedad público-privada del gasto social y del público en particular, bajo financiación de este último en un *mix* impuestos, tasas y precios públicos, más coherente. Así, favoreciendo un fuerte peso de lo público en los estadios iniciales de desarrollo (en razón de las externalidades, creación de capital público, humano y social) y la recomposición relativa de su combinación con el desarrollo alcanzado (tecnológico, económico, cultural...). Y finalmente con sometimiento a criterios coste efectividad y frente a la evolución de los costes relativos, concentración en funciones de gasto determinadas, liberando, a precios y a aseguramiento complementario regulado, aquellas prestaciones de peor coste efectividad, efectividad dudosa o costes relativos inasumibles desde la perspectiva de unos recursos públicos limitados y la priorización social.

CONCLUSION 2: EN FAVOR DE UNA AGENCIA PARA EL SOSTENIMIENTO DEL BIENESTAR INTERGENERACIONAL

Sería recomendable en las nuevas tareas la construcción de una Agencia para el mantenimiento del bienestar generacional que actuase bajo vías procedimentales prediseñadas y acordadas. Una ventaja de este posicionamiento vendría dado por confiar los ajustes de mecanismos reglados a agencias con estatuto y gobernanza predeterminados

que sustrajeran carga política a las decisiones que en su caso se considerasen poco susceptibles de ser aplicadas debido al fuego cruzado político, pese a que se reconozcan como necesarias. Suecia lo ha hecho ya en materia de pensiones en correspondencia a las variaciones en la esperanza de vida o a la vista del crecimiento de la masa salarial total, señalando un posible camino a seguir.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Andersen, Torben M. The Scandinavian Model – Prospects and Challenges. *CESifo Working Paper* no. 1903, Category 3: Social Protection, January 2007
- Blanchflower D.G., Oswald A. Is well-being u-shaped over the life cycle?. *NBER Working Paper Series* 2007, number 12935.
- Börsch-Supan, A. European Welfare State Regimes and Their Generosity Toward the Elderly. *The Levy Economics Institute of Bard College*, working paper no. 479, November 2006.
- Dang T., Immervoll H., Mantovani D., Orsini K., Sutherland H. An Age Perspective on Economic Well-Being and Social Protection in Nine OECD Countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, 2006
- ECB. The Importance of Public Expenditure Reform for Economic Growth and Stability. *ECB Monthly Bulletin*, April 2006
- Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J. Why we Need a New Welfare State. Oxford University Press, 2002.
- Galasso V.: Efectos políticos de las transformaciones sociales en el gasto sanitario, : ‘*El Estado de Bienestar ante los nuevos riesgos sociales*’ Federación Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, pps 259-276, 2007
- Lindbeck, A. Sustainable Social Spending. *CESifo Working paper* no. 1594, October 2005.
- López- Casanovas G. and A. Mosterin: El gasto social ante la evolución demográfica. El papel de las políticas públicas en la redistribución intergeneracional. *Nota de Economía* no 86, 2006 pps 9- 26.
- López- Casanovas G. and A. Mosterin Los nuevos ejes del gasto social: una visión intergeneracional de las políticas públicas: ‘*El Estado de Bienestar ante los nuevos riesgos sociales*’ Federación Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, pps 139-156, 2007
- Mason, A., Lee R., Tung A., Lai M., Miller T. Population Aging and Intergenerational Transfers: Introducing Age into National Accounts. *NBER Working Paper Series* no. 12770, December 2006
- Murphy K.M., Topel R.H. The Value of Health and Longevity. *Journal of Political Economy* vol. 114 no. 5, The University of Chicago, 2006
- Newacheck P.W., Benjamin A.E. Intergenerational Equity and Public Spending. *Health Affairs*, Vol. 23, Iss. 5, pg. 142, 5 pgs., Sep/Oct 2004
- OECD. Ageing and Income. Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries, 2001.

- Oliveira Martins J. The Impact of Ageing on Demand, Factor Markets and Growth. *Economics Working Papers* no. 420, OCDE, 2005´
- Patxot C. and R. Farré (2007) Evaluación de la Sostenibilidad del Estado de bienestar en España' Fundació pel Desenvolupament Humà i Social. Univ. Abat Oliva, Barcelona.
- Pati S., Keren R., Alessandrini E.A., Schwarz D.F. Generational Differences in U.S. Public Spending, 1980-2000. *Health Affairs*, Vol. 23, Iss. 5, pg. 133, 11 pgs., Sep/Oct 2004
- Sinn, Hans W. Pensions and Children (*CESIFO Annual Report*, 2005: 69-104
- White C. TRENDS: Health Care Spending Growth: How Different Is The United States from the Rest of the OECD? *Health Affairs*, Vol. 26, Iss. 1, pg. 154, 8 pgs., Jan/Feb 2007
- Wisensale S.K. Population Aging and the Emerging Intergenerational Equity Debate in Europe: Creating a Framework for Analysis. *Social Policy as if People Matter*, Adelphi University School of Social Work, New York, 2004.