

Reflexionando sobre el futuro de los sistemas de pensiones¹

Reflecting on the future of pension systems

SANTOS MIGUEL RUESGA BENITO

*CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA APLICADA,
DEPARTAMENTO DE ESTRUCTURA ECONÓMICA Y ECONOMÍA DEL DESARROLLO,
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID*

Resumen

La crisis que está arrastrando la pandemia del COVID-19, pondrá de nuevo en el debate público el cómo abordar la financiación del ineludible aumento del endeudamiento que la política económica que a ella se enfrente, traerá consigo. El retorno a viejas recetas de austeridad, si ha lugar, traerá consigo recortes presupuestarios que pueden afectar, como ha ocurrido en los pasados años de poscrisis (2013-17), a la dotación de recursos para financiar las políticas de protección social.

En este hipotético contexto no sería de extrañar de desde diferentes grupos de interés y desde orientaciones política de corte conservador se estimule la expansión de los sistemas de pensiones de capitalización (de gestión privada, posiblemente) sustituyendo a los hoy vigentes, públicos de reparto, total o parcialmente. En buena medida, la filosofía de buena parte de las reformas que se han venido implementando en la mayoría de los países desarrollados (y emergentes) en las últimas décadas, caminaban en esa dirección. Más allá de abordar los problemas financieros a los que se enfrentan estos sistemas de reparto, justificativos de múltiples reformas en los mismos, conviene tener en cuenta el rol fundamental que han venido desarrollando estos instrumentos de protección social en materia de cohesión social y, por extensión, de estabilidad económica y política.

Hay alternativas en la búsqueda de la sostenibilidad financiera sin poner en cuestión el satisfactorio efecto de los modelos actuales en materia de cohesión social. En este trabajo se abordan los posibles efectos de los modelos de sistemas de pensiones alternativos a los que se alude, para concluir en la necesidad de buscar recursos que equilibren financieramente los sistemas de reparto, acudiendo a fórmulas que contribuyan a acentuar los niveles de equidad redistributiva alcanzados.

Palabras clave

COVID-19; asimetrías económicas; envejecimiento; sistemas de pensiones; planes privados de pensiones

Abstract

The crisis that is dragging the pandemic of COVID-19, will put back in the public debate how to approach the financing of the inescapable increase in indebtedness that the economic policy that it will face will bring. The return to old recipes of austerity, if they are applicable, will bring with them budget cuts that can affect, as has happened in the past post-crisis years (2013-2017), the provision of resources to finance social protection policies.

In this hypothetical context, it would not be surprising that from different interest groups and from conservative political orientations, the expansion of capitalization pension systems (privately managed, possibly) is encouraged, replacing the current, public, pay-as-you-go, total or partially. To a large extent, the philosophy of a good part of the reforms that have been implemented in most of the developed (and emerging) countries in the last decades, went in that direction. Beyond addressing the financial problems faced by these pay-as-you-go systems, justifications for multiple reforms in the very same ones, it is worth bearing in mind the fundamental role that these social protection instruments have been developing in terms of social cohesion and, by extension, of economic and political stability.

There are alternatives, in the search for financial sustainability, without questioning the satisfactory effect of current models on social cohesion. In this work the possible effects of the models of alternative pension systems referred to are advocated, to conclude on the need to look for resources that financially balance the pay-as-you-go systems, resorting to formulas that contribute to increase the equity levels redistributive achieved.

Keywords

COVID-19; economic asymmetries; aging; pension systems; private pension plans

¹ Este artículo se ha realizado a partir de dos publicaciones previas, Ruesga, 2019a y Ruesga, 2019b, ampliando y extendiendo temporalmente los análisis allí elaborados.

CÓDIGOS JEL:I38; J14

1. INTRODUCCIÓN

Desde mediados de marzo de 2020 nuestra vida política, económica y social viene marcada y condicionada por la rapidísima expansión de los contagios del virus COVID19 y la puesta en marcha de numerosas iniciativas de todo tipo para atajar la pandemia generada. En el campo de la política económica se asiste a un cambio significativo respecto a las recetas arbitradas en la pasada crisis financiera de 2008-09, al menos en el territorio europeo. La política fiscal expansiva, como remedio a los males derivados del COVID 19, gana el espacio, por el momento, de la política económica y se ponen en marcha ingentes programas de gasto fiscal, aunque, de nuevo, en el escenario europeo, sin garantías de financiación solidaria.

El crecimiento del endeudamiento de ello derivado, como es habitual en el mundo del mercado financiero en el que nos movemos, castigará en mayor medida y antes o después, a los países económicamente más débiles y endeudados, limitando, por tanto, sus posibilidades de acción fiscal expansiva en el futuro. De no mediar el apoyo solidario en la financiación de esas políticas fiscales expansivas, por parte de los países acreedores y más sólidos económicamente hablando, de nuevo los mercados impondrán políticas de austeridad –hoy aparentemente muy denostadas–, más o menos explícitas, arrastrando los consabidos recortes de gasto públicos que hemos vivido en la pasada década (fruto de los cuales, en el capítulo de infraestructuras y capacidad para el cuidado de la salud, son buena parte de las dificultades habidas para contralar la expansión y la letalidad del corona virus).

La propia expansión de la pandemia y las medidas auspiciadas para su control, en sus momentos iniciales, ya ponen de manifiesto, como cualquier otra crisis socioeconómica precedente, la exacerbación de asimetrías de todo orden en el tejido productivo y en el social. Si las políticas económicas puestas en marcha no atienden al control de la expansión de tales asimetrías, nos volveremos a encontrar al final de este túnel con sociedades más desiguales y más vulnerables a próximos eventos críticos. A ello dedicaremos un primer epígrafe de este trabajo.

Y aquí, en este contexto, nos volveremos a encontrar con debates sobre la financiación de las políticas sociales, en aras de adelgazar los presupuestos de gastos públicos, con el consabido ensalzamiento de la "eficiencia" de la gestión de los recursos disponibles por el mercado, es decir abogando de nuevo por la traslación de dicha gestión desde el espacio de lo público hacia el privado y mercantil. Reabriremos de nuevo el debate, por otra parte, nunca cerrado, entre, por ejemplo, las bondades de los sistemas públicos de pensiones versus los privados. A este debate, retomando reflexiones y textos anteriores, dedicaremos la segunda y más extensa parte de este artículo.

2. UN PREÁMBULO. SOBRE LA CRISIS DEL CORONAVIRUS Y SU IMPACTO ASIMÉTRICO

Sin duda, esta crisis económica tiene orígenes y características diferentes a otras anteriores. En este caso, el agente provocador es de carácter biológico y no financiero o comercial, como en las grandes depresiones anteriores. Lo que tiene incidencias específicas claras en las características de la crisis económica y social que acompañará y acompaña a

esta pandemia. Y, sin duda, también, incide de forma singular en las incertidumbres que están en la base de toda crisis y al mismo tiempo en las certezas que se requieren para salir de las mismas.

Pero no es a ellas a las que pretendo referirme aquí, sino a las asimetrías de diferente cariz, que, como en las crisis anteriores, se ponen de manifiesto en el desarrollo de ésta y que serán más evidentes cuando encaremos la recuperación.

2.1. Efectos asimétricos en la expansión de la pandemia

En primer lugar, la propia pandemia en sí misma y en su evolución y distribución del contagio, muestra *asimetrías* importantes que afectan a la caracterización de la crisis económica y social a la que nos estamos enfrentando ya. Es decir, *asimetrías* en la propia distribución de los contagios. Es evidente que, por razones que, a mí, en parte, se me escapan, el impacto geográfico de la pandemia es, hasta el momento, bastante *asimétrico*. Iniciado el contagio, como es sabido, con intensidad en algunas provincias de China se ha ido expandiendo hacia otras áreas del este, oeste y sudeste de Asia y hacia Europa y Estados Unidos, donde se ha desarrollado con especial virulencia y letalidad. Hasta el momento, las áreas geográficas con menor desarrollo parece que no están sufriendo un impacto tan intenso, al menos a tenor de las estimaciones que recibimos a diario por distintos medios. Latinoamérica –aunque algunos países, como Ecuador, Brasil o Perú, ya están sufriendo la pandemia con intensidad– de momento, parece menos impactada que las economías más desarrolladas. Lo mismo ocurre, también, por el momento, en África, cuna de otras, no tan lejanas, pandemias. Parecería pues como si esta pandemia fuera un atributo aplicado con mayor intensidad a las economías más desarrolladas.

Esa *asimetría* en la expansión geográfica, parece estar vinculada a variables como el grado de movilidad de la población –a mayor nivel de desarrollo, mayor movilidad, fruto de la más reciente fase de globalización económica–. O a otras, como la fortaleza de las infraestructuras sanitarias disponibles y la calidad de la mismas –fruto, en buena medida, de la historia institucional de cada país, pero también de las políticas (de austeridad) pasadas, con recortes sobre el gasto y la inversión en sanidad e investigación, como las que afectaron sobre todo al sur de Europa a raíz de la pasada crisis financiera de 2008–. O como la estructura demográfica –grado de envejecimiento– de cada sociedad. O como la propia calidad de las instituciones políticas y económicas, en general, que afecta a la eficacia y eficiencia alcanzadas por las medidas aplicadas para combatir la pandemia. Todas ellas ayudarían a entender la disímil distribución de contagios entre diferentes países europeos. Pero, posiblemente esta amalgama de factores no es suficiente para explicar esas diferencias. Aún nos quedan factores diferenciales por descubrir, sin desechar algunos que tengan que ver con el ámbito sanitario –desde la genética hasta la biología o los hábitos alimentarios particulares de cada territorio– que aún hoy son desconocido.

Como efecto de estas *asimetrías*, pero también de las ya visibles en la propia estructura social y económica de las sociedades por las que se expande la pandemia, podemos vislumbrar como éstas se intensifican o, incluso, aparecen otras con perfiles nuevos, que se irán marcando con mayor intensidad a medida que los efectos socioeconómicos adversos de las actuaciones para atajar la pandemia vayan avanzando.

2.2. Asimetrías territoriales

En primer lugar, se observan claras *asimetrías* territoriales en el impacto de la crisis. Además de lo apuntado más arriba sobre las diferencias geográficas en la expansión de la pandemia, buena parte de ellas, como ocurre habitualmente en cualquier periodo depresivo, están intrínsecamente ligadas a las características económicas de cada territorio. La calidad institucional, el particular dinamismo económico, la intensidad del espíritu empresarial etc. o la disponibilidad de recursos fundamentales, como la innovación tecnológica o el capital humano, marcan diferencias entre las economías nacionales y/o regionales a la hora de hacer frente a los efectos de la crisis. Es algo que ya estamos viviendo, por ejemplo, en el escenario europeo, donde además de observar la *asimetría* de la expansión de la pandemia, observamos también las *asimetrías* del impacto económico y, de no mediar actuaciones compensatorias de por medio, la salida del estancamiento económico acentuará las *asimetrías* de las economías europeas, aumentando las tendencias centrifugas que ya se viven en el seno de la Unión Europea desde hace algunos años (Brexit, *dixit*). Algo similar ocurría en la escala nacional, de no mediar medidas compensatorias frente a los efectos más disgregadores en determinados grupos sociales, funciones económicas, o sectores, qué, en última instancia definirán el impacto territorial diferencial.

2.3. Asimetrías económico-sectoriales

Porque, no olvidemos, que la estructura productiva de los territorios es variada y diversa, en términos sectoriales, empresariales y, en última instancia, en dotación de recursos de capital, físico, financiero o humano. Particularmente, las *asimetrías* en los sectores se dejan notar de forma singular en los efectos territoriales de la crisis. Se habla mucho sobre el impacto que la misma tendrá en el sector turístico, particularmente alimentado por el flujo de visitas exteriores, qué en el caso español, significa una partida muy destacada de nuestro Producto Interior Bruto y más aún del empleo. En este terreno, las acciones de freno a la movilidad de las personas que se han implantado para luchar contra la pandemia, afectan no solo a la oferta productiva (hibernándola), sino también a la demanda de bienes y servicios vinculados al movimiento físico de los consumidores (transporte y turismo), en particular. Habría que pensar a futuro, en acciones no solo para reconstruir este sector, sino también para mejorar su estructura productiva y, con un carácter más general, para actuar más a fondo en favor de un cambio, tantas veces olvidado, de nuestra estructura productiva, pensando más en sectores menos volátiles, como éste.

2.4. Asimetrías funcionales

Una tercera fuente de *asimetrías*, efectos de la crisis y habitual en las depresiones más recientes, hace referencia a los diferenciales sobre funciones económicas diversas. El trabajo de baja cualificación será el que sufra, ya está ocurriendo, el mayor impacto relativo durante esta crisis. No obstante, puede haber algunos matices en este terreno del empleo, dadas las características del origen de la crisis (Ruesga, 2020). Por ejemplo, habremos de enfrentarnos además a un impacto especialmente negativo, al menos en el corto plazo, para el trabajo autónomo y las pequeñas empresas y sus asalariados –tan abundantes en los sectores de servicios más golpeados–. Lo que requiere de medidas también singulares en favor del mantenimiento del empleo autónomo y del asalariado poco cualificado, a él vinculado.

2.5. Asimetrías sociales

En cuarto lugar, nos estamos enfrentando a efectos *asimétricos* de carácter social, en cuanto a la afectación más intensa –como suele ocurrir en cualquier depresión económica– a los grupos más vulnerables, en cuanto a sus fuentes de renta. Directamente, por la pandemia en sí misma, o, de forma indirecta a través del *shock* producido en el volumen de empleo y por su incidencia en los mecanismos de protección social y en su cobertura. El debate, en este sentido, sobre la renta mínima vital, abre horizontes para reducir tales *asimetrías*, pero requiere un diseño reposado, dados los efectos económicos colaterales derivados de este tipo de medidas, dependiendo de su contenido final.

Asimismo, la reacción política frente a la pandemia nos está mostrando algunos ejemplos de reducción significativa de los impactos negativos que sobre el equilibrio ambiental del planeta tienen los sistemas productivos y, sobre todo, de consumo, hasta ahora dominantes. La dominancia del criterio de crecimiento sobre el de sostenibilidad se ha encontrado en estos días con un freno importante, la propia salud, y se han marcado algunos puntos de inflexión en la misma, que pueden marcar pautas interesantes para un futuro más "humano" para nuestra organización económica.

Convendría tener en cuenta la vigencia de estos efectos *asimétricos*, interrelacionados entre sí, en la economía y en la sociedad, a la hora de diseñar e implementar las medidas de política económica, tanto las que podríamos denominar de *choque*, a corto plazo, para reducir los efectos adversos más inmediatos de esta crisis, como en aquellas otras que traten de recomponer una economía qué estará en hibernación aún varias semanas, en su vertiente productiva y en la de consumo.

2.6. En busca de las simetrías pérdidas

Atender a las diferencias en la infraestructura sanitaria, en función del diferencial de impacto por territorios de la crisis sanitaria, parece perentorio. Pero lo es también diseñar estrategias que procuren definir preferencias hacia aquellos territorios que, por el impacto sectorial diferencial, por las *asimetrías* funcionales más intensas, por los efectos sociales más profundos o, incluso, por las peores condiciones de partida en las respectivas estructuras económicas y empresariales, están peor dotados para afrontar la reconstrucción, si se le quiere llamar así, qué en los próximos meses tendremos que impulsar. Puede ser una buena ocasión para poner el contador casi a cero y en este nuevo escenario al que nos enfrentamos tratar de reducir las múltiples *asimetrías* (eufemismo de desigualdades) que han caracterizado y caracterizan sociedades tanto del capitalismo avanzado como las de menor desarrollado.

Cierto es que algo ha cambiado en la percepción de la clase política, quizás como aprendizaje de los resultados de la pasada crisis de 2008. Aún bajo el influjo de la narrativa neoliberal, los gobiernos de la mayoría de los países del mundo han entendido que la política fiscal ha de dirigir la tarea de reconstrucción de las economías dañadas. El problema ahora es dilucidar como. Muchos de los países europeos están ya siguiendo una senda de gasto que, en parte, tiene como guía la reducción de las *asimetrías* citadas. Y ponen en circulación, subvenciones, préstamos, avales, etc. dirigidos a las partes más débiles o vulnerables de la situación *asimétrica* generada: subsidios a parados o excluidos sociales, líneas de liquidez

para autónomos o pymes, etc. Cosa que no ocurrió, de forma generalizada, en la crisis financiera pasada.

Queda, no obstante, abordar con más decisión la otra parte de la balanza fiscal, los ingresos. ¿De dónde obtener, entonces los recursos necesarios para esa ingente expansión fiscal puesta en marcha? Acudir al endeudamiento, lo que en Europa llamaríamos la "solución Draghi", es una de las pautas a seguir, más al alcance de los países desarrollados y poco endeudados, pero no exenta de limitaciones y riesgos para las más economías más débiles. O la mutualización de la deuda, propuesta en bajo diversas fórmulas por dirigentes del sur de Europa, entre las que la presentada por el gobierno español y aclamada por alguien tan poco sospechoso de veleidades anticapitalistas como Georges Soros, supone un exponente virtuoso en este sentido.

Y, como en toda crisis que se precie, hay perdedores y ganadores. De aquellos ya se ha hablado y hay en marcha proyectos públicos para compensar sus pérdidas. De los últimos poco se habla y, habría que comenzar a poner sobre la mesa la necesidad moral, pero también económica, de que las ganancias extraordinarias –beneficios extraordinarios, incrementos patrimoniales, etc.–, obtenidas durante el confinamiento y periodos ulteriores, coticen, adicionalmente, al erario público, de un modo u otro, a través de las figuras fiscales existentes o de otras "ad hoc", para contribuir a engrosar los recursos precisos para una reconstrucción del tejido económico y social, orientado al logro de mayores cotas de simetría, territorial, funcional, económica, ambiental y de inclusión social².

Podríamos, finalmente, aprovechar así la catástrofe que estamos sufriendo para promover un futuro más halagüeño, más cohesionado socialmente y con una perspectiva económica y ambiental más sostenible. El mayor enemigo, tras la derrota del virus *asimétrico*, es la propia arrogancia del ser humano, que cantaran los clásicos, y la búsqueda del dominio sobre el "otro" de las élites económicas y políticas autocentradas en sí mismas. Sin un marco institucional adecuado, que ponga coto a ambas "herejías" de los humanos, nadie nos librará de nuevas pandemias y sus subsecuentes *asimetrías* económicas y sociales.

Pero, no nos engañemos. La lucha contra la pandemia y sus efectos económicos y sociales no va a suponer un cambio significativo respecto de la situación precedente. En todo caso, algunas de las tendencias de cambio en la organización de la vida económica y social que se apuntaban con anterioridad al inicio de esta crítica situación, se verán aceleradas. Algunas, como el avance del teletrabajo, auspiciado por la fuerte penetración de la Tecnologías de Información y la Comunicación (TIC) en hogares y empresas, provocaran cambios importantes en la organización del trabajo, cuestión de singular importancia, sin duda, para el Derecho del Trabajo y para la caracterización social y política de las relaciones laborales. Pero, esto no significa un cambio de "paradigma" económico y/o social, como numerosos medios de comunicación y analistas de los mismos han señalado reiteradamente en los meses de confinamiento arbitrado para frenar la expansión del contagio del COVID19. El paradigma básico del modelo capitalismo, de marcado carácter financiero, en un contexto de rápida expansión de la globalización homónima, sigue y seguirá vigente en los próximos

² Véase a este respecto Durán Cabré y Esteller Moré (2020), donde proponen también una actuación fiscal de características similares a la aquí apuntada.

años, por más que las innovaciones tecnológicas impulsen cambios en los modos de organización de los sistemas productivos vigentes.

Y, en este contexto de profundas asimetrías, volverá, sin duda, de nuevo el debate sobre "los límites" del Estado de Bienestar. En la medida en que el discurso ortodoxo continúe hegemonizando la orientación de las políticas económicas, como ya lo hizo en las tres décadas precedentes, las políticas de austeridad, orientadas a reducir el endeudamiento público acrecentado por la política fiscal expansiva que se está arbitrando frente a los efectos económicos de la pandemia, la "necesidad" de recortar el gasto público volverá a estar en la mesa del debate político³.

3. PENSIONES PÚBLICAS Y PENSIONES PRIVADAS EN EL CONTEXTO ESPAÑOL⁴

3.1. Introducción

Desde el inicio de la construcción en algunos países europeos de los denominados Estados de Bienestar venimos oyendo hablar de su crisis y de los riesgos de todo tipo que van apareciendo para su "financiación" (Muñoz Bustillos, 2000). El debate, sobre esta premisas, sobre la viabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones, particularmente los que operan con fórmulas de reparto, no deja de ser, por tanto, parte de una ya tradicional controversia entre partidarios y detractores de este conjunto de instrumentos de política económica y social, materialización de un extenso y profundo Pacto Social que se estableció entre los intereses del trabajo y los del capital, en las sociedades europeas del pasado siglo, particularmente. Conviene no olvidar que este Pacto qué busca el desarrollo de sociedades con altas dosis de paz y estabilidad social en su desarrollo, se pone en marcha y se materializa en el contexto de la denominada Guerra Fría que enfrentaba a modelos políticos y sociales radicalmente opuestos en cuanto a sus pautas de organización: el socialismo realmente existente, de economía centralmente planificada y el capitalismo, que, en este contexto, se reformula admitiendo nuevas formas avanzadas de redistribución de la renta, a través de lo que hemos conocido como Estado de Bienestar. El contexto hoy, en esta perspectiva de confrontación práctica de sistemas, difiere sustancialmente, con la vigencia, sobre la arena mundial, de un solo sistema de organización económica.

De manera continua, los detractores de dicho Estado de Bienestar, en todos sus tiempos de vigencia, han venido anunciando su eclosión financiera. Para ello argumentan sobre la imposibilidad de seguir recabando recursos en ascenso a través de los instrumentos públicos de fiscalización, bien sean cotizaciones sociales sobre los rendimientos del trabajo o bien impuestos de cualquier otro tipo.

La implementación de ese Pacto Social, de éxitos indudables hasta los años 80 del pasado siglo, fue dejando en evidencia tales argumentos, mostrando que no eran insoslayables, sino que, al contrario, en las economías más avanzadas se podía seguir incrementando la dotación de recursos para la política social, con ascensos en la presión fiscal en general, sin que redundará necesariamente en un catastrófico resultado de pérdida

³ Como botón de muestra: "La autoridad fiscal prevé una etapa de recortes como la de la crisis financiera. /.../ Prevé que habrá que subir impuestos o recortar gastos (sic)" (El País, 7 de mayo de 2020:1)

⁴ Una versión inicial de este texto se puede encontrar en Ruesga (2019b).

de eficiencia económica del conjunto del sistema. Es posible contrastar como algunas de las economías más eficientes en cuanto a la generación de valor, han sido y son capaces de desarrollar potentes sistemas de protección social, que elevan notablemente los grados de equidad interna de dichas sociedades y el nivel igualdad de oportunidades de todos sus ciudadanos, sin que ello redunde en negativas derivas económicas⁵.

La dinámica económica contrastada parecía y parece, por tanto, no adecuarse a las predicciones más negras de los postulados de la escuela neoclásica, que mantenía y mantiene qué a mayor protección social, y por tanto mayor necesidad de recursos públicos, la eficiencia de las economías, en lo que a la evolución de su productividad se refiere, se resentiría y tal vaticinio no cuenta con una contrastación empírica suficiente como para ser significativa. Cabe insistir en que para la mayor parte de las economías centrales de la Europa comunitaria o del norte del continente, incluso para los países de corte anglosajón, esto no ha ocurrido en los últimos 50 años⁶.

El modelo de Pacto Social, ha significado un reparto acordado de los incrementos de la productividad del trabajo, destinando una parte importante del mismo a financiar rentas salariales diferidas en el tiempo o rentas no salariales, a través de instrumentos de titularidad, y, en la mayor parte de las ocasiones, también de gestión públicos. En general, esto se ha llevado a cabo a través de fórmulas de reparto, más o menos solidarias, de los recursos recaudados y destinados a tales fines.

Hoy, el cuestionamiento sobre la viabilidad financiera del Estado de Bienestar tal como se ha conocido en la Europa Occidental en las pasadas décadas va en ascenso. Y desde hace tiempo al argumentario ideológico-económico se incorporan las predicciones demográficas sobre envejecimiento de nuestras poblaciones que acarrearán mayores volúmenes relativos de población pasiva (receptora de prestaciones sociales) y menores de la activa (contribuidora de recursos financieros). En última instancia, las propuestas que están en juego pondrían en cuestión, según unos, el equilibrio financiero del sistema público y, por extensión, la eficiencia del sistema económico, y según otros, de seguir en la senda de reformas adoptadas, la propia estabilidad social y política de las sociedades avanzadas.⁷

Y es que, a ojos de diferentes analistas, en las próximas décadas las economías hoy más avanzadas tendrán que enfrentarse a una situación de auténtico crack financiero para hacer frente a los gastos del entramado de servicios sociales que componen el Estado de Bienestar, a lo que algunos tendrán que sumar la deuda acumulada en las más recientes crisis financieras y sanitario económicas.

⁵ El profesor Viçens Navarro ha reiterado de forma insistente y consistente esta línea de argumentación. Véase, por ejemplo, Navarro, 2000.

⁶ "La historia de las transformaciones sufridas por la política social en algunos países durante las últimas décadas, parece avalar la idea de que no hay ninguna combinación de mercado-EB que sea imprescindible para el normal desenvolvimiento de la economía. Los modelos más liberales, al igual que los más socialdemócratas, han demostrado en el pasado su viabilidad" (Muñoz de Bustillo Llorente, 2000;100-101)

⁷ Sobre estas negativas predicciones demográficas hacia el futuro económico cercano en Europa, en primera instancia, pero también para el conjunto de la geografía planetaria, hay numerosos demógrafos aportan análisis menos agoreros sobre el impacto de las proyecciones poblacionales en la dinámica económica de los países europeos y apuntan hacia la presencia de mecanismos de equilibrio de diverso orden. Véase, en este sentido, Fernández Córdón (2014 y 2016).

En suma, ante estas expectativas, algunas corrientes del pensamiento político y económico, optan por dismantelar los principios de universalidad y redistribución que, bajo la gestión del sector público, caracterizaban dicho entramado, para trasladar a la gestión del mercado, apoyados en modelos de capitalización de los recursos aportados, buena parte de la provisión de dichos servicios sociales.

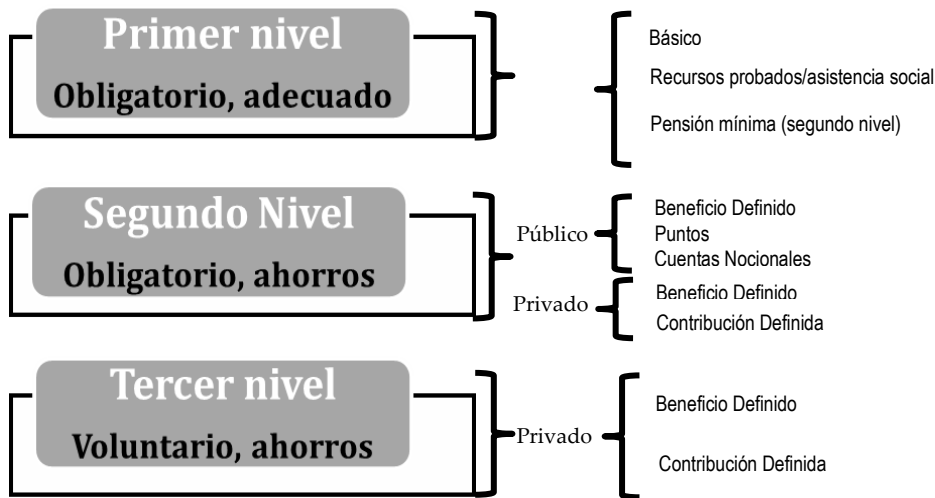
Entre otros efectos, a mi modo de ver, se puede producir un intento más de avanzar en esa dirección de "remercantilización" de los servicios sociales, centrándose, en particular, en los sistemas de pensiones, reformados para otorgar preeminencia a los fondos privados⁸. Aquí se trata de mostrar como en este tránsito no hay complementariedad entre ambos sistemas, público y privado, sino, más bien al contrario, competencia entre ambos modelos por la captación de recursos, lo que, como tiene una enorme significación sobre el nivel de cohesión social en las sociedades avanzadas.

3.2. El debate en torno a los diferentes sistemas de pensiones

Desde hace décadas, diversos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, OECD, en terminología anglosajona) o la Unión Europea (UE, EU) viene tipificando desde hace décadas los sistemas de provisión de rentas para la cubrir contingencia de la jubilación en tres niveles, que se denominan *pilares*. En este sentido, este organismo afirma que "los regímenes de ingresos de jubilación son diversos y, a menudo, implican una serie de programas diferentes. La clasificación de los sistemas de pensiones y los diferentes planes de jubilación son, por consiguiente, difíciles. La taxonomía de las pensiones aquí utilizada consta de dos "niveles" obligatorios: una parte de adecuación y una parte relacionada con los ingresos. La provisión voluntaria, ya sea individual o proporcionado por el empleador, constituye un tercer nivel" (OECD, 2017:86) (véase Figura 1).

⁸ Término inicialmente utilizado por uno de los pioneros y más destacados analistas de la dinámica de los Estados de Bienestar, Esping-Andersen (1993). Para una explicación detallada de las implicaciones en la organización social del proceso de "remercantilización", cuyo inicio se puede situar en los años ochenta del pasado siglo, véase Alonso (2014).

Figura 1. Taxonomía de las diferentes fuentes de provisión de recursos para la vejez



Fuente: OECD (2017). Extraído de Ruesga (2019a) y elaboración propia.

Como habitualmente suele ocurrir, las taxonomías no son inocuas o neutrales desde la perspectiva de la Economía Política, dado que dan pie a interpretaciones interesadas de la realidad presente o de sus proyecciones hacia el futuro. Por ejemplo, la Comisión Europea y otros organismos internacionales, vienen también utilizando esta taxonomía, como base descriptiva para, a continuación, tras un análisis económico-demográfico que culmina en negros augurios para la financiación de los sistemas públicos de pensiones, recomendar con insistencia la necesidad (sic) de que los ciudadanos europeos (o de otras latitudes) "complementen" las pensiones provenientes de los sistemas públicos (de uno u otro carácter, pero, particularmente, cuando se trata de sistemas prestación definida, básicamente de reparto (DB), con inversión de los ahorros propios generados a lo largo de su vida laboral para invertir en fondos de pensiones individuales, básicamente).

El enfoque de política económica subyacente a este modo de actuar viene operando ya desde hace décadas cuando se afianzó la citada "convicción" sobre la prevalencia del mercado como instrumento de organización de la vida económica y también de la social. Los procesos de reforma que se vienen llevando a cabo en las dos últimas décadas en la mayoría de los países europeos se amparan en buena medida en esta filosofía, incorporando propuestas que buscan la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en la reducción por el lado del gasto⁹. Pretenden, en suma, desarrollar medidas focalizadas en, por un lado, la disminución del valor individual de las pensiones públicas, bien a través de reformas paramétricas bien introduciendo fórmulas de capitalización en el cálculo de los beneficios del sistema (a través de fórmulas como las denominadas en la tipología indicada como "segundo pilar") o bien, en última instancia, potenciando el allí denominado "tercer pilar".

⁹ Un análisis detallado de tales reformas, en algunos países europeos, se puede consultar en Camós Victoria, García de Cortázar, Nebreda y Suárez Corujo, B. (2017).

En buena parte de los casos, este proceso de traslación de recursos de gestión pública hacia formulas privadas se lleva a cabo con incentivos públicos a su desarrollo, a través de fórmulas interesadas, se supone, en la expansión del ahorro hacia la financiación de la vejez, como sucede, entre otros en el caso español. En definitiva, trasladando la gestión de los recursos/ahorros hacia el mercado, bien los contributivos o bien los voluntarios.

En la última reforma legislativa, de 2013, en España, se recogen claramente estos principios básicos de tendencia hacia la mercantilización en la gestión de buena parte de las rentas de las personas mayores, siguiendo –e incluso exacerbando– los postulados instalados en reformas previas de los países europeos. Al calor de las políticas de austeridad implementadas desde la UE en los años posteriores al 2010, la búsqueda de la "sostenibilidad" del sistema público de pensiones se canalizó por la vía de la reducción del gasto, con mecanismos que abrían camino a la disminución de la cuantía de las mismas. Los instrumentos habilitados, Factor de Sostenibilidad e Índice de Revalorización, estaban diseñados para disminuir la pensión de entrada a la jubilación y el poder adquisitivos de la misma durante toda la vida restante del jubilado¹⁰.

3.3. El origen de las rentas de los mayores

Con el fin de hacerse una idea global del debate sobre las pensiones, conviene tener en consideración todo el conjunto de rentas que nutren los recursos disponibles para la población mayor. Una primera consideración que permite visualizar en este tipo de análisis es la importancia relativa que tienen las pensiones públicas en la mayoría de los países en el monto de ingresos que perciben las personas mayores. Pero, al mismo tiempo, de visualizar como hay espacios importantes para, a través de sistemas fiscales más redistributivos, poder abordar con nuevos recursos la financiación de los sistemas públicos de pensiones, así como otros instrumentos de protección social para los mayores.

En el origen de las rentas de los mayores de 65 años, se observan diferencias importantes en cuanto a la forma de financiación de sus ingresos. Así, se deduce (figura 2) que las rentas provenientes de los sistemas de pensiones (públicos y privados) constituyen la mayor parte de ingreso que obtienen las personas mayores de 65 años. Tan sólo en algunos países de la OCDE el origen mayoritario de las rentas de los mayores no son pensiones, sino rentas del capital (Canadá), del trabajo¹¹ (México, Corea y Chile, por orden de importancia relativa) o de ambos tipos (Nueva Zelanda).

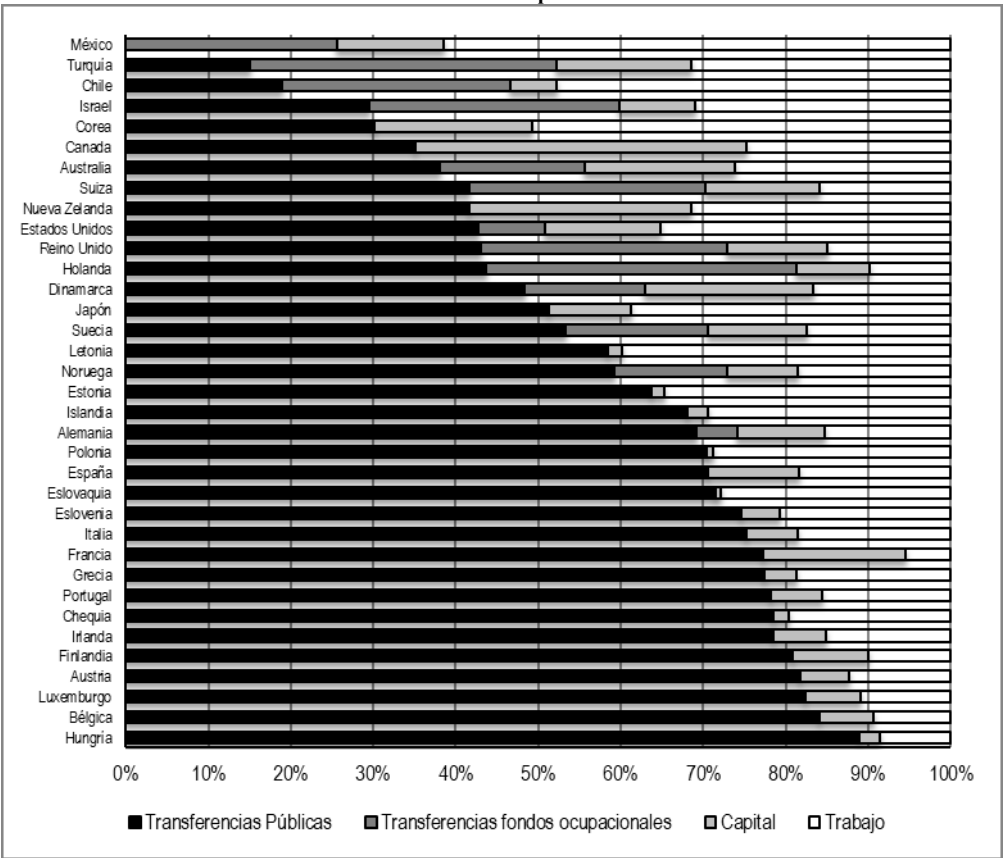
Entre los países europeos, en los cuales los ingresos de sus mayores se nutren de forma prevalente de pensiones, en la mayor parte de ellos, se materializa a través de transferencias de los sistemas públicos, en tanto las pensiones privadas solo tienen una

¹⁰ La incidencia de estas diferentes medidas, tanto sobre el bienestar de la población protegida, como sobre la cohesión social, en general, no es, por supuesto, similar, tanto en el sentido de la misma como en la cuantía de sus resultados. Véase, por ejemplo, las estimaciones que se llevan a cabo a este respecto en Ruesga (2014) y Ochando Claramunt, y Salvador Cifre, 2015a y 2015 b.

¹¹ Es un dato relevante, que viene a significar que una parte importante de la población sigue trabajando más allá de los 65 años, bien porque se alarga la edad de jubilación habitual (o legal) hasta los 70 o más (Corea, Japón) o bien porque las pensiones públicas o privadas tienen una entidad muy reducida (Chile) o una cobertura muy baja (México), y, por tanto, el logro de un nivel de suficiencia (o de subsistencia) de rentas solo está al alcance, para una parte significativa de la población, manteniéndose en el mercado laboral.

significación importante en algunos países nórdicos (Holanda y, en menor medida, Dinamarca y Suecia) y países anglosajones (Reino Unido) (Véase figura 2).

Figura 2. Fuentes de renta de las personas mayores (65 o más años) según origen (en % sobre total), 2014 o últimos años disponible.



Fuente: elaboración propia con datos de OECD: Income Distribution Database; www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm

Estas disparidades, en cuanto al tipo de sistemas de pensiones existentes, explica, junto con otras características de los sistemas de provisión de fondos para la tercera edad, que el gasto público en pensiones difiera de forma singular entre unos y otros países de este ámbito económico (la OCDE), así como sus proyecciones hacia delante (dependiendo, obviamente, del resultado de las reformas que se están llevando a cabo en las últimas dos décadas en los sistemas públicos de pensiones).

En este contexto, las pensiones públicas constituyen no solo la parte fundamental de las rentas de las que disponen las personas mayores en la mayoría de los países más desarrollados, sino que, al mismo tiempo constituyen uno de los pilares fundamentales para la cohesión de las sociedades avanzadas, como se analizará más adelante.

En el origen de rentas para los mayores, en España, destaca la importancia relativa de las transferencias públicas, que, obviamente, son pensiones públicas, en nuestro caso provenientes de un modelo de BD, de reparto, y suponen el 70 por ciento de los ingresos que recibe esta parte de la población.

Como es obvio, esta variedad de sistemas de pensiones posibles, en cuanto no solo a la fórmula concreta de establecer la prestación, sino también en cuanto a su normativa específica para determinar el propio valor de la pensión y su acceso a la misma¹², arroja niveles de gasto público destinados a tal fin también diferentes. En el ámbito de la OCDE, para la media del período 2013-15, los niveles se mueven desde un 1,8 por ciento, en el caso de México hasta un 16 por ciento en el caso de Grecia, con una media para el conjunto de ellos del 9 por ciento.

3.4. Pero, no solo de demografía viven las pensiones

En esta perspectiva de la importancia de los sistemas públicos de pensiones, nos detendremos a considerar las variables que afectan a la evolución futura de su financiación.

Los recursos destinados a financiar los sistemas públicos de pensiones están sujetos a una variabilidad en el tiempo, que viene determinada por los factores que inciden en la determinación del monto de tales recursos. En la figura 2 se sintetizan tales factores. Así pues, en una primera aproximación se observa que no son sólo los factores de orden demográfico (envejecimiento de la población o aumento de la esperanza de vida de la misma o migraciones) los que determinan en el transcurso del tiempo los requerimientos de recursos para financiar con suficiencia los sistemas de reparto. Y, en este sentido, en la actualidad, "los flujos migratorios son el determinante sobre el que pesa una mayor incertidumbre y que mayores revisiones ha sufrido por parte de los organismos internacionales" (Pastor y Vila, 2019:34).

Figura 3. Demografía y otros factores en la configuración de los sistemas de pensiones.



Fuente: Elaboración propia.

¹² Para una visión comparada en detalle de las diferentes características regulatorias de los sistemas de pensiones europeos (en el ámbito de la UE), puede acudir a la base de datos comunitaria MISSOC (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=es>).

En la Figura 3 se sintetizan las variables económicas que explican el flujo de los ingresos y el de los gastos de los sistemas públicos de pensiones, particularmente en los que funcionan sobre la base de un esquema de reparto, como es el caso español, en los cuales la prestación se financia en cada momento del tiempo con los recursos que en ese mismo periodo temporal re recauda, a través de las exacciones obligatoria establecidas normativamente.

Los ingresos básicamente proceden de las cotizaciones sociales que provienen de las rentas del trabajo y de las transferencias internas que el resto de las administraciones públicas aportan para la financiación de los gastos sociales contemplados en el sistema de Seguridad Social (en el caso español aportaciones del Estado para cubrir, básicamente, los complementos para alcanzar la pensión mínima). Y a ello hay que sustraer determinadas subvenciones o desgravaciones de las cuotas de la Seguridad Social que buscan objetivos en materia de creación de empleo o de equidad (de género, etc.), fundamentalmente.

Tabla 1. Variables explicativas del flujo financiero de la Seguridad Social

INGRESOS DE LA SS $I = Cx(BCxTC) + OI + FR$ ▪ Número Cotizantes (C) (activos=ocupados +parados) ▪ Base de Cotización (BC) (salarios+productividad) ▪ Tipo de cotización (TC) ▪ Otros ingresos (OI) (rentas, transferencias) ▪ Otros recursos: Fondo de Reserva (FR)
GASTOS DE LA SS $G = P + IT + OP + S$ ▪ Pensiones (P) (pasivos) ▪ Incapacidad Temporal (IT) ▪ Otras prestaciones (OP) ▪ Subvenciones o desgravaciones de la cotización (S)

Fuente: Elaboración propia (tomado de Ruesga, 2019a)

Tales recursos han de hacer frente al pago de las pensiones y otras prestaciones sociales que se contemplan en el sistema. En el caso español, por ejemplo, las prestaciones por incapacidad temporal (la baja por enfermedad) o prestaciones familiares se añaden al grueso de las transferencias de renta a las familias constituido por las pensiones.

Respecto a la evolución de los ingresos, en el caso español, conviene destacar como los efectos negativos de la crisis que se inició en 2007/8 a la altura de 2018 aún no se habían recuperado.

La demografía contribuye a determinar el volumen de activos y pasivos de los sistemas de pensiones (y, por ende, el número de cotizantes), pero no es el único factor que afecta a estos parámetros ni tampoco es el único componente del monto de gasto público que conlleva la financiación de los sistemas de pensiones de reparto. El valor de la pensión media

es otro componente básico del monto de las pensiones, relacionado con los niveles salariales –pasados– del país en cuestión y con la normativa que define el valor de la pensión individual –la *tasa de reemplazo*–. Luego la situación económica y su evolución, así como los cambios acaecidos en la legislación que regula los sistemas de pensiones –el cálculo de la misma y la población protegida– están afectando también al volumen de gasto en pensiones.

Asimismo, otros elementos regulatorios estarían afectando al volumen de los recursos asignados a la financiación de las pensiones públicas. Por ejemplo, el marco institucional pertinente define las figuras tributarias que se aplican a la financiación de las pensiones, los tipos impositivos, la determinación de la base impositiva, etc. Y todo ello es susceptible de modificación por los caminos políticos de los que cada país se dote para ello.

En la tabla 2, se muestra la evolución de los ingresos y gastos de la seguridad social, donde se observa la evolución adversa de los primeros tras la crisis de 2008 a causa, fundamentalmente de la caída del empleo y de los salarios a lo largo de la crisis. A la altura de 2018, no se habían recuperado los niveles nominales de ambas variables (cotizantes, en horas trabajadas y salarios reales por hora efectiva) respecto a los que se registraban en el año 2008.

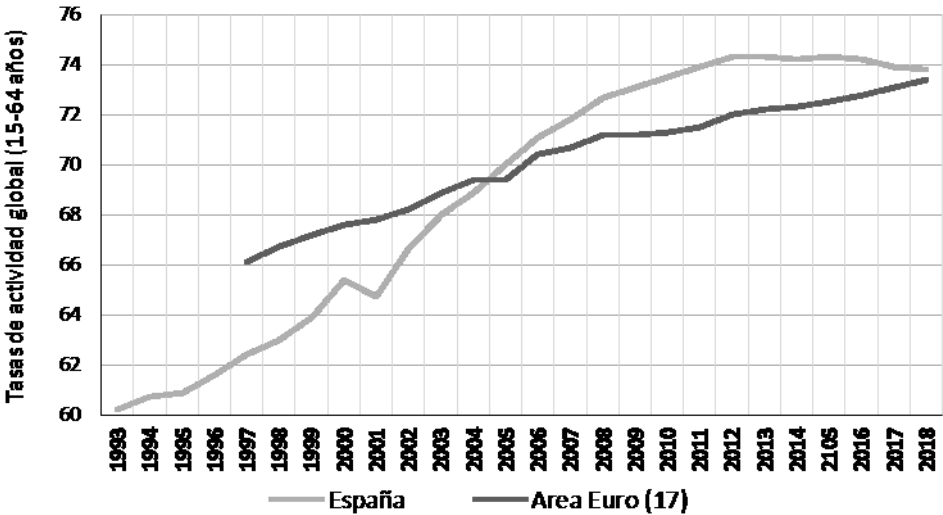
Tabla 2. Evolución de los ingresos y gastos de la Seguridad Social española y sus componentes.

Año	Ingresos totales de la SS	Ingresos por cotizaciones	Número de cotizantes	Población activa	Horas efectivas trabajo	Cotización media	Salarios (€/hora efectiva)	IPC Armonizado
2008	100	100	100	100	100	100	100	100
2009	99,1	98,2	94,2	99,5	98,0	104,3	106,5	99,8
2010	100,5	97,2	92,4	99,9	97,7	105,2	106,5	101,8
2011	97,9	95,3	91,1	100,3	96,9	104,6	108,7	104,9
2012	100,4	91,9	88,1	100,5	96,3	104,4	108,7	107,5
2013	104,6	90,1	85,2	101,5	96,0	105,8	109,1	109,1
2014	106,6	91,4	86,5	102,6	95,5	105,6	109,4	108,9
2015	111,2	92,9	89,3	102,6	95,5	104,0	110,6	108,2
2016	115,1	95,9	92,0	102,3	95,2	104,3	110,7	107,8
2017	117,1	101,1	95,3	101,8	95,4	106,2	110,7	110,0
2018	122,6	106,4	98,2	101,0	95,2	108,3	112,0	112,0

Año	Gastos totales SS	Gasto total en Pensiones	Número Pensiones	Pensión Media	IPC Armonizado
2008	100	100	100	100	100
2009	96,9	106,1	101,7	104,8	99,8
2010	107,2	112,9	103,3	108,3	101,8
2011	104,1	117,4	104,9	111,8	104,9
2012	103,2	122,1	106,3	115,3	107,5
2013	108,0	128,1	108,0	119,0	109,1
2014	110,2	132,2	109,7	121,0	108,9
2015	115,6	136,1	110,9	123,2	108,2
2016	116,9	140,3	112,1	125,6	107,8
2017	120,6	144,5	113,4	127,9	110,0
2018	125,1	151,5	114,7	131,3	112,0

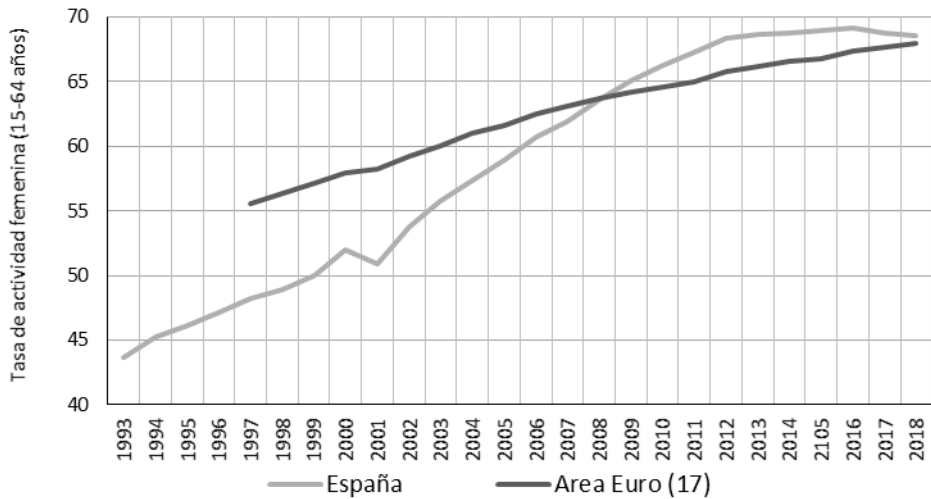
Fuente: Elaboración propia con datos del INE y TGSS (actualizado de Ruesga 2019a).

Figura 4. Evolución de la tasa de actividad global en el mercado de trabajo español (1993-2018).



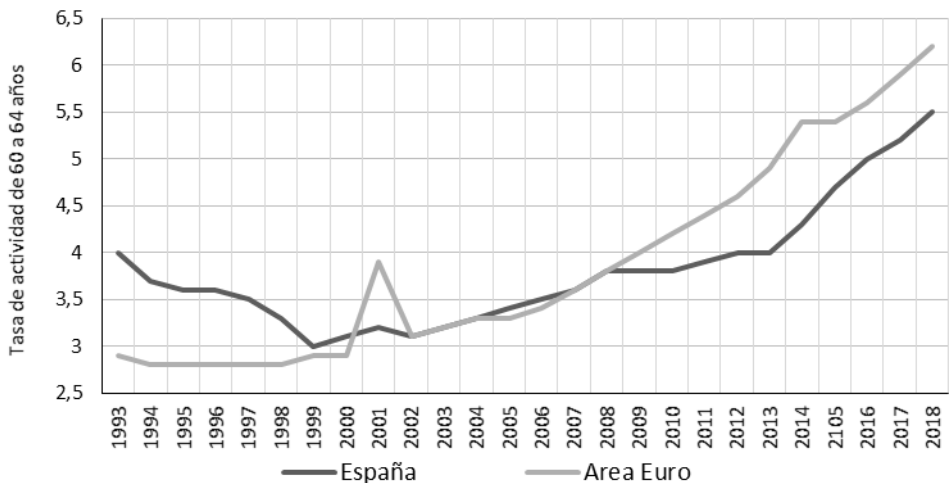
Fuente: Elaboración propia con datos EPA (INE)

El envejecimiento paulatino de la población ha contribuido a frenar la expansión de la oferta de trabajo, a medida que las cohortes de jóvenes se van reduciendo. Pero, también, el ascenso de la productividad del trabajo actúa en esa dirección, con la connivencia de unas cohortes de jóvenes estudiando paulatinamente más expandidas, que van retrasando su edad de entrada al mercado de trabajo. Todo ello contribuye a que se ralentice, con el paso de los años, el crecimiento del volumen de aportantes de recursos a los sistemas de pensiones, que en los sistemas de reparto lo que significa disminuir la ratio cotizantes/pensionistas.

Figura 5. Evolución de la tasa de actividad femenina en el mercado de trabajo español (1993-2018).

Fuente: Elaboración propia con datos EPA (tomado de Ruesga, 2019a)

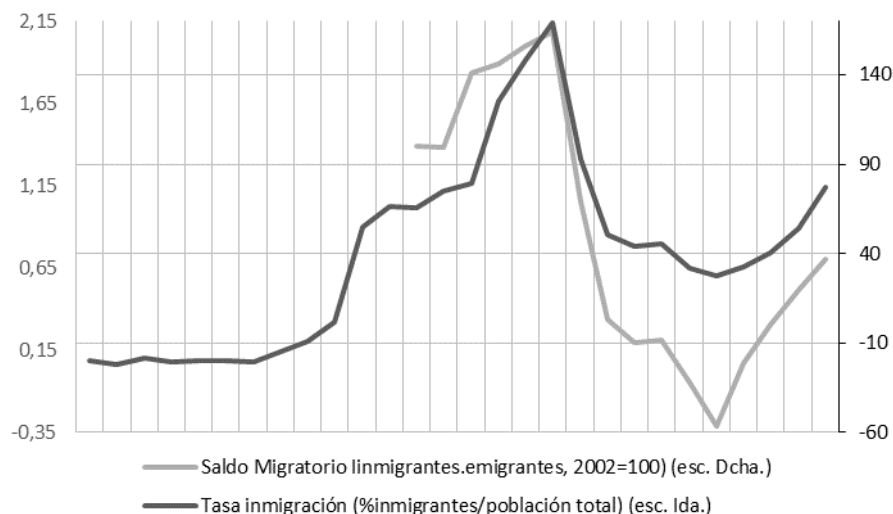
El aporte de la población femenina al crecimiento de la población activa, muy intenso en la década final del siglo pasado y la inicial de éste, parece que también está moderándose, como muestra la figura 5. Se ha pasado en dos décadas de una tasa de actividad femenina del 45 por ciento a otra cercana al 70 por ciento, ligeramente superior a la media de los países del área euro.

Figura 6. Evolución de la tasa de actividad de la población entre 60 y 64 años en el mercado de trabajo español (1993-2018).

Fuente: Elaboración propia con datos EPA (tomado de Ruesga, 2019a)

Y en dirección contraria opera la tasa de actividad de la población de mayor edad en el mercado de trabajo de 60 a 65 años), que desde inicios de este siglo experimenta una clara

tendencia, en España y en la zona euro –aquí de modo más intenso– ascendente, coincidente con la adopción de medidas para frenar la práctica, en periodos anteriores, de las jubilaciones anticipadas y alargar también la edad legal de jubilación (Figura 6).

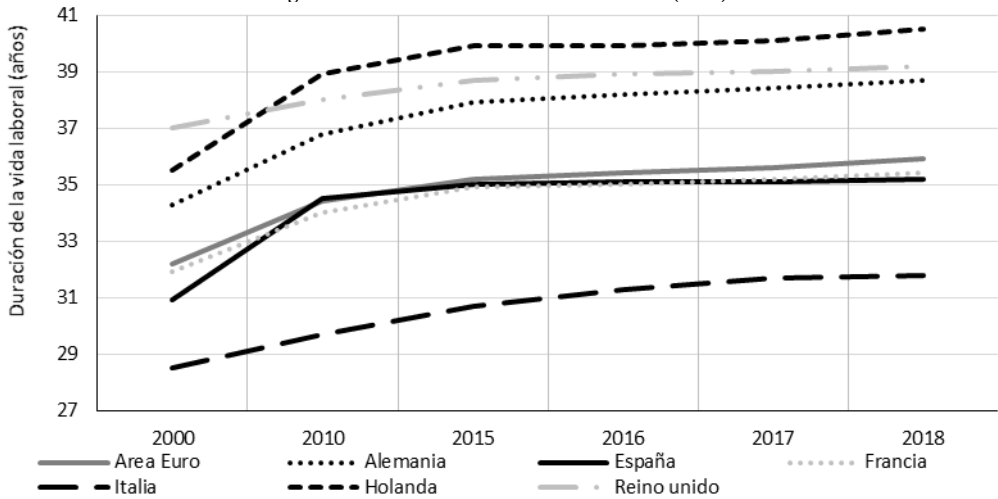


Otro factor determinante hacia el futuro será el comportamiento de los flujos migratorios, relacionados no sólo con las dinámicas demográficas de cada país y de sus entornos, sino también, principalmente, de las situaciones económicas respectivas y del tratamiento político-institucional que se atribuya a la regulación de dichos flujos.

Así pues, una de las incertidumbres más destacadas a la hora de valorar la fiabilidad de las proyecciones sobre la población es lo que nos deparará el comportamiento futuro de los flujos migratorios.

En la experiencia española, en la década de 1995 a 2007, una intensa corriente inmigratoria ha introducido un efecto distorsionador intenso respecto a los que venía siendo las pautas de comportamiento desde inicios de los setenta del pasado siglo, que mostraban un saldo migratorio casi nulo¹³. La salida posterior, al calor de la crisis económica iniciada en 2007, de una buena parte de esos inmigrantes, ha vuelto a alterar las características de la población ocupada, con efectos, como se ha señalado, sobre el balance financiero de la Seguridad Social.

¹³ En contraste con el saldo negativo de las décadas anteriores, alimentado por la emigración española hacia los países europeos, a causa de los efectos económicos del ajuste iniciado a finales de los cincuenta (Plan de Estabilización, 1959), tras los graves desequilibrios demográficos y económicos provocados por la guerra civil española (1936-39).

Figura 7. Duración media de la vida laboral (años)

Fuente: Elaboración propia con datos EUROSTAT.

El conjunto de variables demográficas, culturales e institucionales aludidas condiciona, en última instancia, la duración de la carrera de cotización (la vida laboral, en definitiva) durante la cual se aportan recursos (de uno u otro modo) para financiar el monto de pensiones públicas, a través de los diferentes sistemas disponibles. Este dato es sumamente relevante, pues condiciona el valor de la ratio activos/pasivos, que como se ha señalado, su evolución es uno de los indicadores más relevantes a la hora de establecer previsiones sobre la evolución financiera del sistema público de pensiones.

Si bien el argumento de más enjundia sobre el negro horizonte financiero para el sistema de Seguridad Social español se apoya en las predicciones sobre la dinámica que se espera en las próximas décadas en casi todos los países del mundo, pero particularmente en Europa. Y, sin embargo algunos demógrafos insisten en que no hay que "echar la culpa a la demografía" de nuestros desequilibrios financieros en los sistemas de pensiones, porque, al menos de momento, "la pirámide de edad no está tan envejecida", y se puede añadir que no faltan trabajadores para cotizar sino, más bien al contrario, faltan puestos de trabajo que cubrir y por los que cotizar¹⁴.

Pero, no obstante, mirando al futuro, cierto es que el envejecimiento avanza hacia lo que el demógrafo francés Gérard François Dumont denomina el "invierno demográfico", al que España se acerca, eso sí con retraso respecto al centro europeo¹⁵.

En esta línea, la mayoría de los análisis indican que la esperanza de vida seguirá avanzando en las próximas décadas, alcanzando cifras superiores a los 20 años adicionales para los varones y a los 24 años para las mujeres, con 65 años, a la altura del año 2060. Pero, la incertidumbre de tal evolución está sujeta a múltiples variables, que en un horizonte tan

¹⁴ Véase a este respecto lo que apunta Misse (2016).

¹⁵ En la conferencia impartida el día 21 de noviembre de 2016 en la Casa de Francia, en Madrid. Ver el contenido de la misma en: https://www.youtube.com/watch?v=_p0rnXV23J. Véase VV.AA. (2017).

lejano no permiten una predicción demasiado certera –a reserva, por tanto, de episodios de pandemias u otros que afecten de diferentes modos a la tasa de mortalidad–. No obstante, en principio, hay razones suficientes (científicas, sanitarias, económicas, etc.) para pensar en una evolución positiva de este factor, que contribuirá a incrementar notablemente la proporción de personas por encima de la frontera de los 100 años.

La tendencia, en el caso español, en cuanto al número de pensionistas es a acelerar su crecimiento en los próximos años, de modo que a partir de mediados de próxima década y durante otras dos más se producirá un fuerte aumento de las entradas a la situación de jubilados (efecto del *baby boom* experimentado en la década de los 60-70 del siglo pasado en España).

Y a tenor de las predicciones demográficas la situación se irá normalizando a partir de mediados de la década de los 50. Las mismas señalan que hacia el año 2060 se registraría ya una disminución del número de pensionistas o, al menos, dicha cifra se estancaría. Pero, como se ha señalado, las predicciones demográficas, no son una foto fija en el tiempo.

En este sentido, es perfectamente factible que las reformas paramétricas que afecten al alargamiento de la edad de jubilación, puedan ayudar a hacer frente a los efectos del crecimiento de la esperanza de vida (particularmente, la *esperanza de vida saludable*¹⁶) sobre el equilibrio financiero del sistema, si bien será preciso tener en cuenta las condiciones de equilibrio del mercado laboral, como se ha señalado.

En definitiva, hay otros factores en juego, en cuanto a la evolución de las finanzas de los sistemas de pensiones. En este sentido, se observa como los ingresos por cotizaciones, que han decrecido, en términos reales a lo largo de dicho periodo (2008-2018), evolucionan, dado que los tipos de cotización han permanecido básicamente constantes en estos años, al compás de los cambios en el número de contribuyentes (cotizantes) y de la evolución de los salarios (que determinan las bases de cotización), que, en términos de salarios/horas, a precios constantes, no se han movido prácticamente desde la crisis pasada. La caída, en términos reales, en la cotización media (véase tabla 2), es, por tanto, el resultado de lo ocurrido en materia salarial y de la caída en el número de cotizantes, hecho acompañado por la disminución en el número de horas medias trabajadas por empleado, dato que se registra a lo largo de estos años. El resultado de esos movimientos se ha podido ver parcialmente compensado por el efecto composición implícito en la caída del empleo, dado que la destrucción de empleo se ha centrado básicamente en los trabajos menos cualificados y, por ende, con menor valor a efectos de cotización.

Bajo este prisma, no parece que la situación, tendencialmente, vaya a mejorar de forma rápida. Si bien el empleo sigue creciendo desde el año 2014 a un ritmo importante, sin embargo, su composición ha cambiado de orientación y ahora aumenta el peso relativo de los menos cualificados, lo cual incide de forma adversa en la evolución de la cotización media, que no recupera nivel en términos reales. Es el resultado del aumento de la importancia relativa de la contratación a tiempo parcial (que incide en la evolución de la jornada media efectiva) y de la continuidad en el estancamiento salarial. La irrupción de la pandemia

¹⁶ Se refiere a la edad en la cual una persona tiene aún autonomía para desenvolverse por sí mismo.

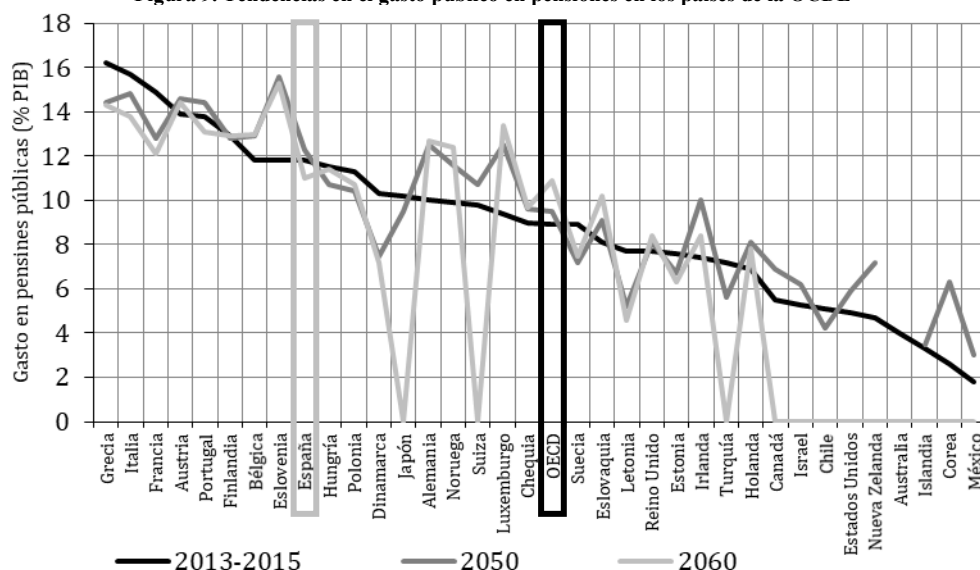
provocada por el COVID 19, puede trastocar temporalmente estas predicciones, aunque, "cetirubs paribus", no en el largo plazo, tal como de modo sintético se han planteado aquí.

Por último, acorde con lo dicho, según las expectativas aludidas, en el caso español, la variable salarial tampoco experimentará incrementos reales importantes. Más allá del posible efecto, leve, que la importante subida del salario mínimo en 2019 pueda tener sobre el nivel salarial general, las retribuciones salariales no muestran una senda de crecimiento sostenido. A pesar de las recomendaciones que están expresando algunos organismos internacionales, incluso a la Comisión Europea, para impulsar el crecimiento de los salarios en España, los datos no muestran que la línea tendencial se dirija en tal dirección. Si la dinámica salarial está vinculada a la de la productividad del trabajo, los datos disponibles no apuntan en una dirección ascendente para esta variable, en la economía española. El comportamiento histórico, procíclico, de dicha variable, no augura crecimientos significativos para los próximos años –menos aún tras la crisis del COVID 19–, salvo que se produzcan cambios significativos en nuestra estructura productiva. El modelo de crecimiento español sigue apoyándose –y, de momento seguirá– en el uso extensivo del factor trabajo (sobre una estructura económica con sectores productivos intensivos en este factor), lo que, de momento, resta protagonismo a los sectores que incrementan de forma más rápida su valor añadido sobre la base de un uso intensivo de los otros factores de producción (particularmente tecnología)¹⁷.

3.5. Apuntes hacia el futuro de las pensiones

Según previsiones de la de la OCDE (OECD, 2019), en el futuro, a pesar de las transformaciones institucionales en los sistemas de pensiones habidas en las últimas décadas, el gasto público dedicado a financiar pensiones seguirá constituyendo una partida importante dentro de los presupuestos de la mayoría de los países más desarrollados. En media, según las previsiones de este organismo, se alcanzarán cifras en torno al 9,5 por ciento y del 10,9 del PIB, en los países asociados a este organismo en los años 2050 y 2060, respectivamente. Lo que supone un crecimiento de medio de punto y medio porcentual, desde el año 2015 hasta la última de las dos fechas indicadas.

¹⁷ Los datos de la OCDE sobre la importancia relativa del crecimiento de la productividad total (multifactorial) en España, señalan la brecha creciente que en este terreno registra el sistema productivo español, en contraste con el resto de las economías europeas (Ruesga, 2019a). En esta línea, se pueden identificar otros cambios, tal como señala Suárez Corujo (2017): "Primero, la intensificación de la precariedad y el deterioro de las condiciones laborales (salariales, en particular) provocada por la *ruptura* laboral de 2012. Segundo, la fuerte caída de las cotizaciones de los desempleados abonadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, reflejo de los recortes y del agotamiento de la protección por el agravamiento del paro de larga duración. Y, tercero, las inútiles 'tarifas planas' y exenciones a la cotización que el Gobierno ha endosado a la Seguridad Social con un coste nada despreciable (alrededor de 2.000 millones de euros)", explican buena parte de la evolución de los ingresos de la Seguridad Social en estos últimos once años y la necesidad de recurrir a las transferencias internas de las Administraciones públicas, para cubrir los gastos en ascenso.

Figura 9. Tendencias en el gasto público en pensiones en los países de la OCDE

Fuente: Elaboración propia con datos OECD Data Base

Bien es cierto, que se observan diferencias sustanciales en el nivel de gasto público en pensiones, actual y esperado, en estos países, como muestra la figura 9.

En el caso español, partiendo de cifras más elevadas (11 por ciento) que la media de la OCDE, se alcanzará (según las previsiones de este organismo, y sin que se modifiquen las condiciones normativas de los sistemas de pensiones vigentes a partir de 2013), un nivel de gasto en pensiones semejante a la media de este organismo internacional. La tendencia que experimentaría esta variable para el caso español –según tales predicciones– muestra un descenso a partir de los años cincuenta de este siglo, acorde con los cambios demográficos proyectados¹⁸.

Según las previsiones del gobierno español de 2011, de no llevarse a cabo ningún tipo de reforma, el gasto en pensiones, a la altura de 2060, se elevaría hasta casi hasta el 17 por ciento de PIB, 6 puntos porcentuales por encima de la cifra de partida.

¹⁸ Finalización del efecto "baby boom" sobre el sistema de pensiones, es decir las generaciones nacidas entre los años 60 y 70 del pasado siglo, que comenzaran a cargar la nómina de pensionistas a partir del año 2025.

Tabla 3. Ahorro esperado por efecto de las reformas de 2011 y 2013 del sistema público de pensiones en España.

Nota: Las cifras de las reformas no son directamente comparables porque se basan en supuestos poblacionales diferentes. El porcentaje de ahorro ignora los problemas de comparabilidad.

Escenarios de gasto	Gasto en Pensiones públicas (% PIB)				Incremento gasto: (p.2060- inicial)	Ahorro previsiones anteriores de gasto
	Inicial 2010	Previsión 2020	Previsión 2050	Previsión 2060		
Antes de la reforma de 2011	10,1	10,9	16,8	16,7	6,6	0
Tras la reforma de 2011	10,1	10,6	14,0	13,7	3,6	3,0
Tras la reforma de 2013	10,1	10,0	10,5	9,6	-1,5	4,1

Fuente: Ruesga (2014) (actualizado con datos de la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017:78).

Tras las reformas llevadas a cabo en 2011 (paramétricas) y a partir de 2013 (estructurales), los gobiernos que llevaron a cabo las reformas estimaban reducciones significativas en el gasto, como resultado de las misma, –si contar con modificaciones normativas adicionales en el futuro–. Con la primera, la de 2011, se estimó un ahorro de unos 3 puntos del PIB, mientras que, con la segunda, el gobierno de turno calcula una disminución de gasto sobre los resultados de la anterior, de otros 4,1 puntos del PIB (Tabla 3). No obstante, ambas predicciones, las hechas por la OCDE y las de los gobiernos españoles, no contemplaban algunas de las modificaciones introducidas por el Parlamento español en 2018-19, que afectan a la revalorización anual del valor de la pensión¹⁹.

4. LOS FONDOS (DE CAPITALIZACIÓN) DE PENSIONES

Una vez analizado el estado de las pensiones públicas y sus perspectivas de futuro, pasemos al estudio de los sistemas privados. Los activos invertidos en fondos de pensiones se han incrementado de forma importante en las últimas décadas, convirtiéndose en un activo financiero de singular significación en los mercados de capitales, y, por tanto, en el ámbito de la actividad empresarial. Dado que no es nuestro objeto, no profundizaremos en la dinámica de estos activos financieros, sino que dedicaremos unas notas a observar las características de los mismos y su dinámica reciente, para entender su potencial de complementariedad o, alternativamente, de competitividad, frente a los sistemas de pensiones públicas de reparto (Beneficio Definido), sustentados en modelos de gestión pública exclusivamente.

¹⁹ Si bien son provisionales, hasta tanto se acometa, si ha lugar, una modificación legal definitiva sobre las reformas anteriormente señaladas.

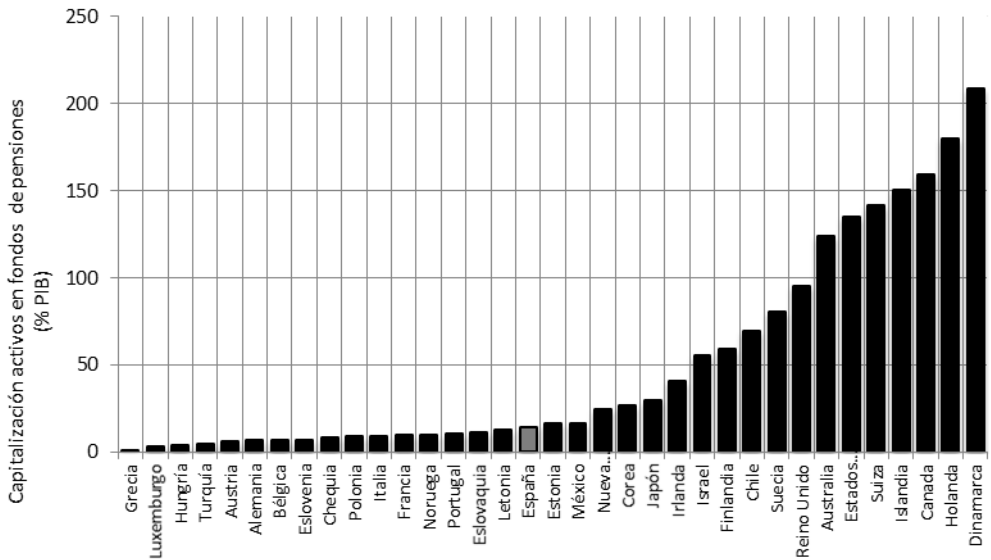
Figura 10. Activos en fondos de pensiones (%PB), 2016.

Fuente: OE CD (2019b)

En primer lugar, conviene considerar que la geografía de los fondos privados de pensiones es muy variada, como se observa en el mapa adjunto (Figura 10). En este mapa destaca la presencia con intensidad de sistemas privados de pensiones en los países de tradición anglosajona, que atienden la contingencia de la vejez (total o parcialmente) con modelos de provisión de rentas de cariz individual. Destaca el menor peso, en su configuración en estos países, de la presencia de principios de solidaridad colectiva, lo que, sin duda, puede afectar a los niveles de desigualdad de rentas observados.

De aquí, se puede deducir como los países insertos en esta tradición son los que registran cifras superiores al 100 por ciento, respecto al PIB respectivo, del valor de capitalización de los activos invertidos en fondos privados de pensiones. En este grupo aparecen Canadá, Estados Unidos, Australia o Sudáfrica, a los que habría que añadir algunos europeos, partícipes, en buena medida, de un principio de mérito individual a la hora de determinar el cómo de la provisión de rentas para los mayores. Aquí se encuentran países como Islandia, Holanda o Suiza.

Con niveles de capitalización entre el 50 y el 100 por ciento del PIB, se situarían otros países nórdicos como Noruega Suecia y Finlandia o también el Reino Unido. Y, en el lado opuesto, con niveles de capitalización inferiores al 50 por ciento, se encuentran, por ejemplo, los países del resto de Europa, con escasas excepciones. Así, se observa, por ejemplo, en el caso de España, donde la capitalización de los fondos privados de pensiones no alcanzaba el 15 por ciento del PIB en el año 2016, en línea con lo observado para otros muchos países europeo, frente a niveles superiores al 150 por ciento para países como Dinamarca, Holanda o Islandia.

Figura 11. Capitalización de activos en fondos de pensiones (% PIB), 2016

Fuente: Elaboración propia con datos OECD Data Base

Entre los países con elevados niveles relativos de fondos de pensiones, existen, a su vez diferencias importantes en cuanto a la tipología de los mismos. De un lado, en los países con elevado valor de capitalización de estos fondos sobre los respectivos PIB, predominan aquellos que tienen sistemas obligatorios o cuasi obligatorios, como son los casos de Australia, Chile, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Holanda, Islandia, Israel, Suecia o Suiza, con niveles de cobertura de estos modelos de capitalización superiores al 75 por ciento de la población en edad de trabajar (18 a 64 años).

Existe un segundo grupo de países miembros de la OCDE con un relativamente elevado nivel de cobertura (por encima del 50 por ciento de la población en edad laboral), pero con un reducido peso de los fondos privados sobre su PIB, como ocurre en Noruega o en México. Esto es debido a que o bien estos fondos son de carácter complementario a algún otro sistema principal (básico o de cuentas notacionales). Adicionalmente, se observa en esta baja cifra la incidencia de elevadas tasas informalidad en el empleo, que afectan a la cobertura de cualquier sistema de pensiones incluso de carácter cuasi obligatorio (México).

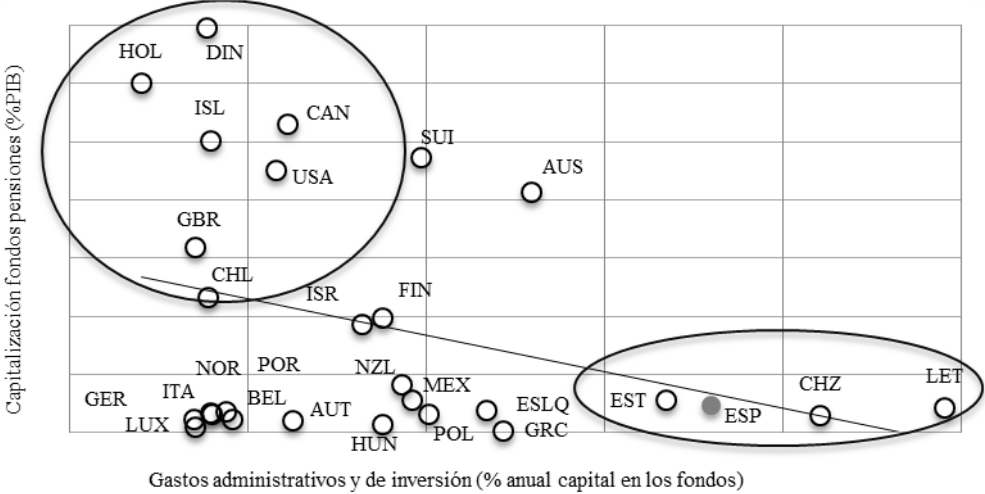
Para el resto de los países de la OCDE, este tipo de fondos no tienen carácter de obligatorios. En consecuencia, la cobertura de los fondos de pensiones de carácter voluntario es de menor entidad que en los casos referenciados anteriormente. Destaca, no obstante, la extensa cobertura poblacional de los fondos de empleo (ocupacionales o de empresa) en algunos países centro europeos (Alemania, Bélgica), pero con una escasa cuantía agregada (capitalización de los activos reducida), mostrando su carácter meramente complementario respecto a sistemas de pensiones públicos de reparto. Por contraste, en algunos países donde ante la baja cobertura de los sistemas de adscripción obligatoria o su escasa generosidad (bien sean de reparto o de capitalización) la importancia de los fondos ocupacionales, financieramente hablando, es elevada, aunque con coberturas lejanas a la

universalidad (inferiores al 50 por ciento de la población potencialmente activa). Este sería el caso de Estados Unidos y Japón y en menor medida Irlanda.

Y, como corolario de lo dicho, se contempla como en los países con amplia cobertura de los sistemas obligatorios, la presencia de planes de pensiones es escasa y, en todo caso de menor entidad financiera, con algunas excepciones como Chequia, Islandia, Nueva Zelanda o Polonia.

En el caso español la cobertura de los fondos voluntarios (no existen obligatorios) de capitalización es muy escasa. Por un lado, los fondos de tipo ocupacional, los de carácter colectivo, promovidos en el ámbito de las empresas, tan solo afectaban, en el año 2014, al 3,3 por ciento de la población laboral, en tanto que, los fondos individuales afectaban al 15,7 de la población.

Figura 12. Fondos de pensiones (% PIB) y sus costes de gestión (% anual del capital del fondo), 2016.



Fuente: Elaboración propia sobre datos OECD Data Base

Para entender el grado de expansión de estos planes de pensiones conviene también analizar la eficiencia con la que los respectivos sectores, financieros y aseguradores, que comercializan estos activos, operan. En primer lugar, se observa que las comisiones que cargan sobre la gestión de los mismos es bastante elevada, sin que se observe de manera clara una pauta definida por los mercados financieros (Figuras 11 y 12). En general, donde hay una elevada demanda de planes de pensiones (elevado volumen de recursos invertidos) los costes que estos soportan son relativamente bajos. Pero hay excepciones como son los casos de Australia o Suiza. Y, en dirección contraria, buena parte de los países con bajo volumen de demanda de fondos de pensiones muestran elevados costes por su gestión (entre otros España); pero también se observan bastantes países en los que estos productos financieros alcanzan un peso relativo alto con costes de gestión bastante bajos (Alemania, Luxemburgo, Noruega o Italia o Portugal). No cabe, por tanto, atribuir esta situación sino es a la propia eficiencia de las respectivas entidades comercializadoras.

La relación, por tanto, entre nivel de capitalización de los fondos de empleo y el coste de su gestión es inversa, pero con un bajo nivel de significación estadística. Por lo que cabría

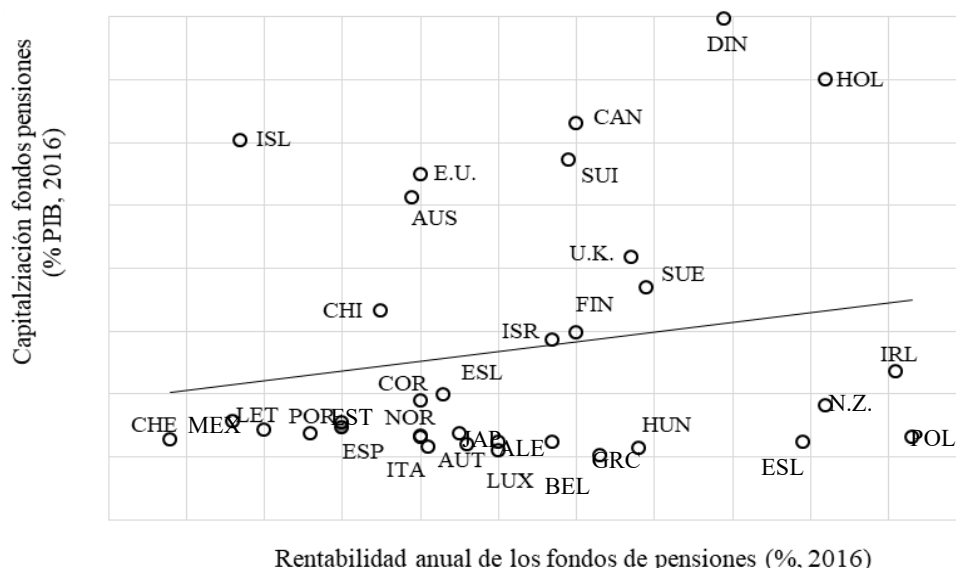
interpelar que el coste de intermediación de estos activos está más vinculado al nivel de eficiencia de las entidades comercializadoras (en mercados poco transparentes) que, al efecto de unos mercados competitivos, en los que el nivel de la demanda afecta a los precios cobrados. En este sentido, se suele señalar que con frecuencia la competencia en estos mercados es escasa y suelen ser entidades nacionales, básicamente, los que entran en estos mercados, lo que, sin duda, les resta elasticidad a los precios de los mismos.

En el caso español, se observa una enorme diferencia en el coste medio de los fondos ocupacionales, donde se compite con entidades gestoras múltiples y los fondos individuales, cuyos proveedores se concentran en el sector financiero y asegurador.

Por otro lado, la rentabilidad es una variable determinante para hacer más o menos atractivos estos activos financieros, como inversión regular o para complementar pensiones públicas, en ausencia de sistemas públicos "generosos". Conviene tener en cuenta, a la vista de los datos disponibles, que las expectativas de rentabilidad de estos fondos no garantizan un proceso acumulativo de intereses financieros sin riesgos y tampoco un elevado rendimiento a largo plazo. Los datos registrados por la OECD (2019b) para este tipo de activos indican una dispersión importante en cuanto a los niveles de rentabilidad (figura 13), mostrando una relación positiva con respecto a la importancia cuantitativa de tales fondos, pero la evidencia estadística de esta relación es muy poco significativa.

En el caso español, la rentabilidad real de estos productos viene siendo tradicionalmente muy baja. Por ejemplo, entre 2015 y 2016 fue del 1%, muy por debajo de la media de los países de la OCDE (3%) y de países referente como Holanda (7,2%) y Dinamarca (5,9%) y bastante por debajo de la rentabilidad real de otros activos en los mercados financieros.

Figura 13. Rentabilidad anual de los fondos de pensiones y volumen capitalización de los mismos, 2016,



Fuente: Elaboración propia con datos Eurostat.

A este respecto, se ha señalado que "cierto es que estos productos tienen sentido a largo plazo y la rentabilidad obtenida en un solo ejercicio no es significativa, pero los datos a más largo plazo tampoco arrojan grandes rentabilidades medias. A tres años es del 0,41 por ciento [nominal], a 5 años del 3,33 por ciento y a diez ejercicios apenas supera el 2 por ciento. Hay que irse a un plazo de 26 años con el dinero inmovilizado para obtener un rendimiento ligeramente superior al 4%" (Veloso, 2018).

Si estimamos estos datos de rentabilidad en términos reales, en España y en el caso particular de los fondos de pensiones individuales, a diciembre de 2018 seguían una senda acumulativa de escasa entidad cuantitativa²⁰. Dicha senda muestra rentabilidades negativas para casi todos los episodios temporales contemplados (3, 5, 10 ó 20 años), lo que indica que es una opción muy poco remunerativa para estos activos en la perspectiva del largo plazo característico del ahorro para la jubilación.

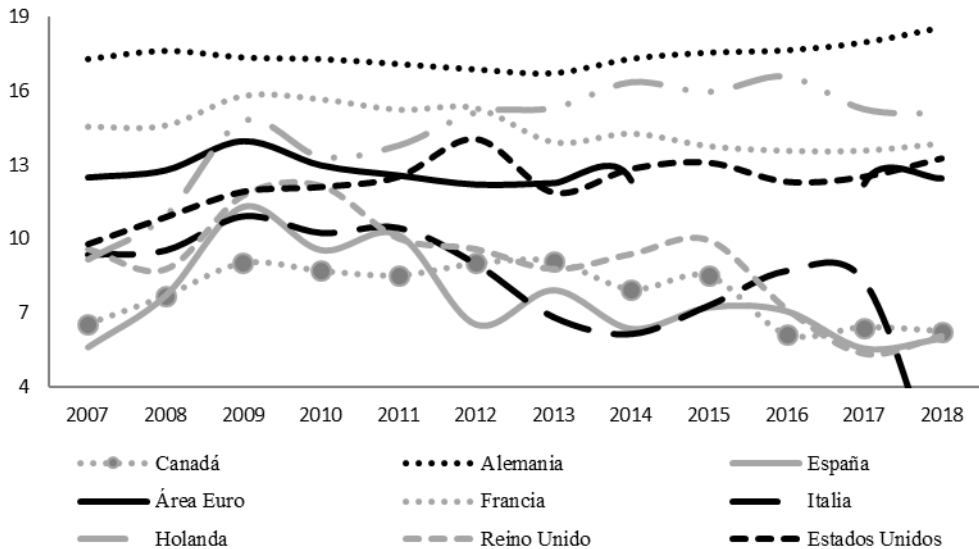
En síntesis, no parece que en un futuro inmediato en los países con menor entidad cuantitativa de fondos de pensiones se vaya a producir un ascenso importante en la contratación de los mismos, atendiendo a su rentabilidad y a los costes de intermediación registrados en fechas. Para su desarrollo puede tener mayor significación la variación en la generosidad de las pensiones pública, ya que una posible reducción de la misma (descenso en su tasa de reemplazo²¹) puede hacer más atractivos estos productos financieros, eso sí, condicionados a la capacidad de ahorro y las propiedades patrimoniales de las familias²². Las diferencias en cuanto a la capacidad de ahorro son notables entre los países de la OECD (Figura 14). En el caso español, las cifras medias de los ahorros familiares son muy bajas, en términos comparativos y la tendencia desde los inicios de la crisis financiera de 2008-09 es a reducirse de forma significativa.

²⁰ Datos extraídos de la web de la Asociación Española de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones (INVERCO), <http://www.inverco.es/>. Por ejemplo, esta patronal del sector de entidades que operan con fondos de inversión colectiva y de pensiones, registra para estos últimos una tasa de rentabilidad neta –de gastos y comisiones– a lo largo del año 2018, del -4,5 por ciento, bastante por debajo de la rentabilidad del bono español a 10 años, por ejemplo, aunque algo por encima con respecto la evolución de los índices bursátiles más importantes (por ejemplo, el IBEX cayó un 15 por ciento a lo largo del 2018, mientras el Dow Jones lo hizo en un 5,6 por ciento).

²¹ Se define la tasa de reemplazo bruta como el porcentaje de ingresos en la jubilación respecto a los ingresos previos como trabajador en activo. Estadísticamente la OCDE la calcula como: "los ingresos brutos de jubilación divididos por el derecho a la pensión bruta (base reguladora), que representan los ingresos salariales anteriores. Es una medida de la eficacia con la que un sistema de pensiones proporciona ingresos durante la jubilación para reemplazar las ganancias [salariales], la principal fuente de ingresos antes de la jubilación.

²² Este es un dato de singular importancia, en tanto que la desigual distribución del patrimonio entre las familias condiciona también el flujo potencial de renta (la renta imputable) para los mayores. En ello estoy investigando en estos momentos, en la perspectiva de buscar fórmulas de compensación de ingresos para el erario público, en función de las rentas transmitidas "post mortem" en relación con las transferencias públicas recibidas durante la vejez.

Figura 14. Evolución de la tasa de ahorro bruto de los hogares (% PIB).



Fuente: elaboración propia con datos Eurostat.

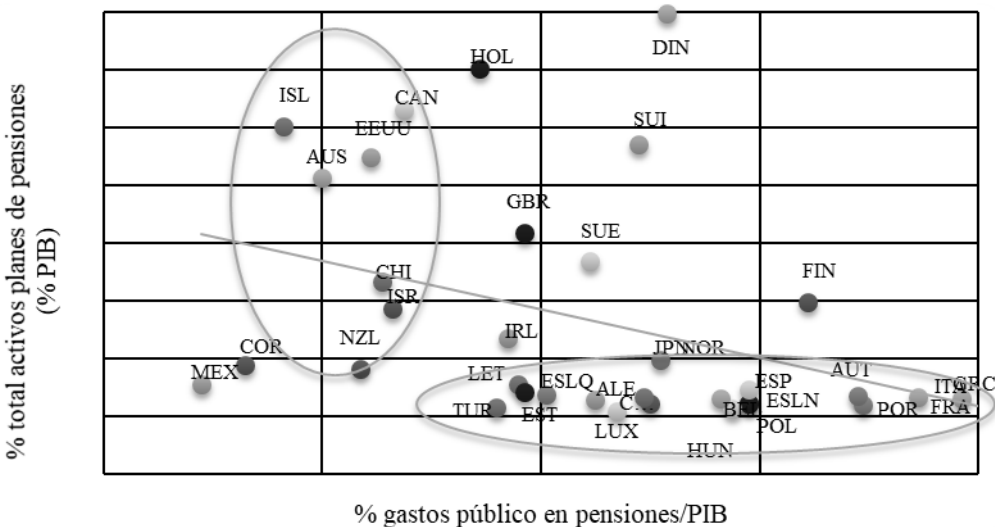
5. COMPLEMENTARIEDAD O COMPETENCIA ENTRE PENSIONES PÚBLICAS Y PENSIONES PRIVADAS

Ya se ha señalado que la principal fuente de ingresos de las personas mayores de 65 años son las transferencias públicas, pensiones en su mayor parte, y con modelos de reparto en la mayoría de los países desarrollados. Las posibles opciones alternativas, modelos de capitalización (obligatorios o voluntarios), soportan unos elevados costes de gestión y, con frecuencia, baja remuneración relativa –particularmente en varios de los países de menor nivel de renta disponible o con menor presencia de sistemas de capitalización–. Y de manera manifiesta en algunos de los países en los que estas formas de ahorro podrían jugar un rol de complementariedad para con las pensiones públicas de reparto. La posible complementariedad, o no, de los pilares "3" (o parcialmente del 2), en la terminología OCDE, depende de diversas situaciones o características del país en cuestión.

De un lado, se puede constatar como la presencia en abundancia de fondos privados de pensiones se relaciona inversamente con el nivel de gasto público en esta contingencia de la vejez. Como se observa en la figura 15, el gasto público en pensiones (en porcentaje del PIB), se relaciona de forma inversa con el volumen de capitalización de los fondos de pensiones (también en porcentaje de PIB). De ello, se podría deducir, *a priori*, que existe una situación no de complementariedad, sino de competencia entre ambos sistemas de cobertura de rentas para la tercera edad: a mayor importancia de los recursos públicos menor de los planes privados de pensiones y viceversa. En la elipse de la parte baja derecha de la figura 15, se sitúan los países con mayor nivel de gasto público relativo en pensiones y menor de presencia relativa de recursos financieros en planes de capitalización. Y en la situada en la parte superior izquierda, se concentran los países con menores niveles relativos de gasto

público (por debajo del 6 por ciento del PIB) y mayores rangos de valor de capitalización de los activos financieros en fondos de pensiones (por encima del 50 del PIB.)

Figura 15. Gasto en pensiones públicas de jubilación (en % del PIB) e inversión de fondos de pensiones privados (capitalización fondos sobre PIB, en %) (2016).



Fuente: elaboración propia con datos OECD Database (enero 2020).

De otro, es posible constatar como la "generosidad" (medida la tasa de reemplazo²³) de los sistemas públicos de pensiones, se relaciona inversamente con la importancia relativa de los fondos privados. Como en el análisis reflejado en el epígrafe anterior, son los países con menor generosidad en materia de pensiones públicas, los que registran una mayor entidad cuantitativa de sus sistemas privados (ocupacionales o individuales). Son, por ejemplo, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda, Irlanda o Polonia. Situación que se traslada de forma casi mimética al terreno de la distribución de la renta entre los mayores, como veremos a continuación.

6. SISTEMAS DE PENSIONES Y COHESIÓN SOCIAL

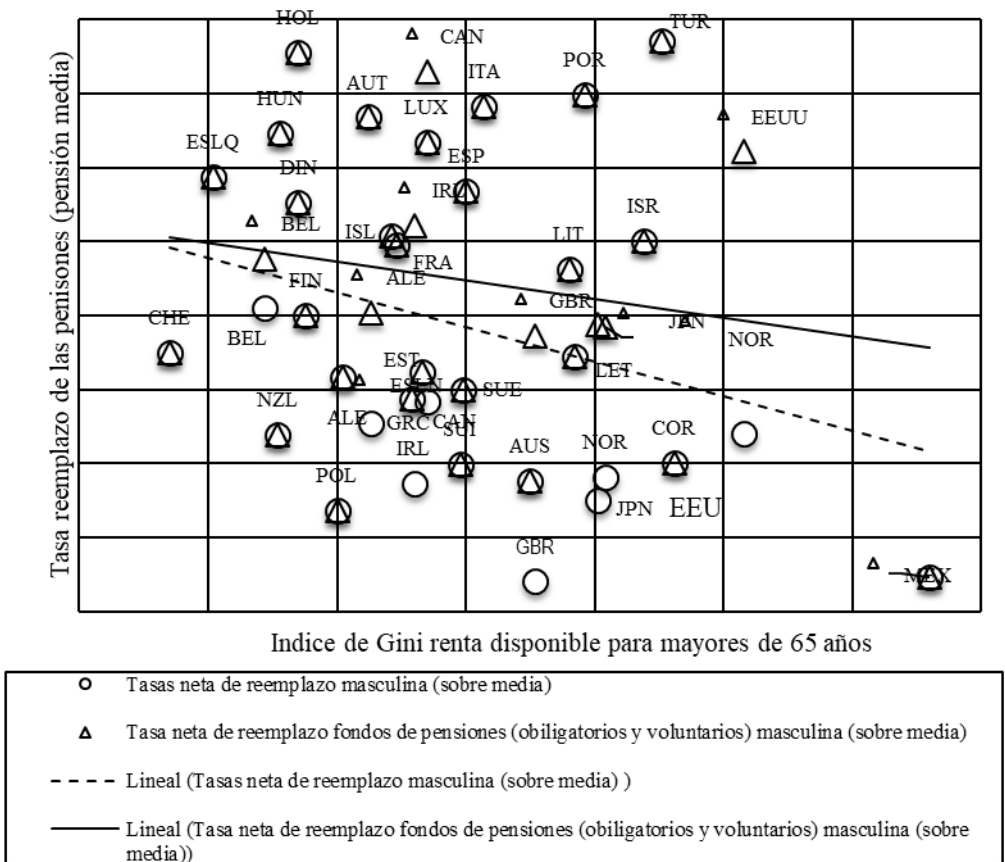
Y una cuestión de sumo interés, que a menudo se obvia en el debate sobre el futuro de las pensiones, se refiere a la incidencia de unos u otros sistemas de provisión de rentas para la vejez sobre la cohesión social de los países. Una relación, que con demasiada frecuencia está ausente en los análisis sobre los efectos de las reformas de los sistemas de pensiones.

A este respecto resulta necesario indagar sobre lo que pasa en la distribución de la renta entre los mayores de 65 años, que, en última instancia hace referencia a la mayor o menor extensión de la pobreza en este colectivo de la población, con el tránsito de sistemas de pensiones públicas (particularmente desde los modelos de reparto) hacia sistemas de capitalización.

²³ Véase nota a pie de página 21.

Los efectos posibles de una expansión relativa de los fondos privados de pensiones en el total de ingresos de los mayores puede obtenerse contrastando la relación que existe entre la tasa de reemplazo²⁴ de las pensiones públicas con el índice de Gini²⁵ para los países más ricos del mundo. Se observa como a medida que aumenta la tasa de reemplazo mejora la distribución de la renta entre los mayores (relación inversa). Lo que es concordante con la relación positiva que existe entre el porcentaje del PIB dedicado a financiar las pensiones con recursos públicos y esa misma tasa de reemplazo. Se registra mayor gasto (relativo) público en pensiones cuanto mayor generosidad muestra el sistema y, a mayor generosidad, mejor distribución de la renta (Ruesga, 2019a).

Figura 16. Índice de Gini para los mayores de 65 años y generosidad de las pensiones (tasa de reemplazo para varones, con pensión media en la mediana).



Fuente: elaboración propia con datos OECD Database.

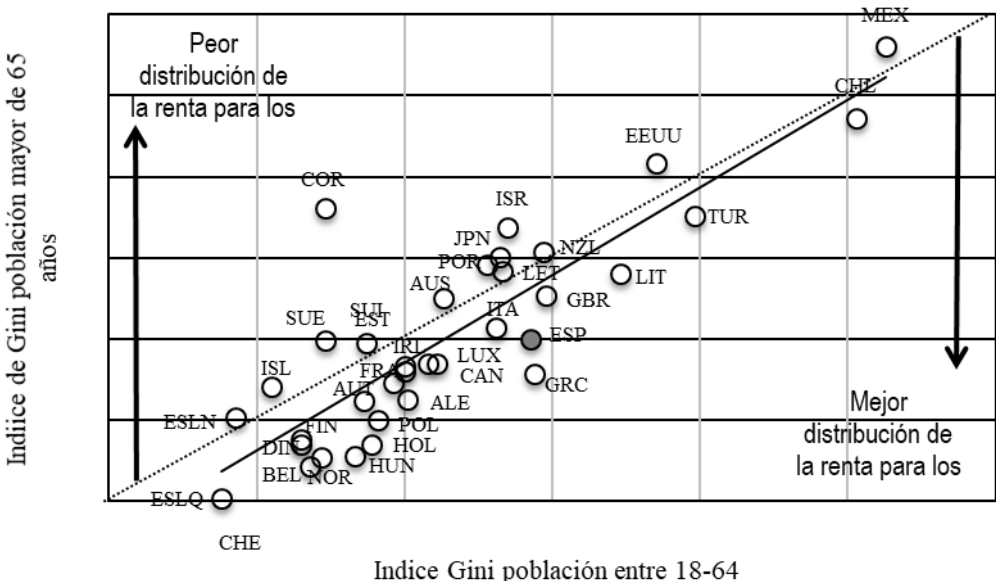
²⁴ Véase nota 21.

²⁵ Recuérdese que el Índice de Gini se mueve entre valores de 0 a 1, indicando situaciones de peor a mejor reparto de los ingresos (o la riqueza, en su caso) personales.

También se puede registrar esta relación entre los planes de pensiones (en la definición de la OCDE, que incluye todos los fondos de pensiones, incluidos los obligatorios). Pero la línea de tendencia ajustada en este caso (véase Figura 16), también para los varones, tiene una pendiente menor que en el caso de las pensiones públicas, indicando que, en este caso, la relación inversa entre ambas variables desciende más rápidamente que en las privadas, es decir las desigualdades de renta entre los mayores desciende más rápidamente a medida que avanza la generosidad de los sistemas públicos. Y, si solo consideráramos los planes privados, la relación se invertiría.

Asimismo, reforzando esta argumentación, se puede constatar como la distribución de la renta entre la población mayor de 65 años es mejor (más redistribuida) que entre la población potencialmente activa (entre 18 y 65 años) en los países con sistemas públicos de pensiones de carácter BD (o de reparto) frente a aquellos en los que predominan los modelos de capitalización, donde se constata lo contrario (Figura 17). La línea de tendencia de la nube de puntos que conforman los datos de los países de la OCDE tiene mayor pendiente que la diagonal del gráfico, indicando que, a mejor distribución para los mayores, peor para los potencialmente activos, situación que se registra donde los regímenes públicos de pensiones –de reparto– tienen mayor relevancia. Es decir, que estos sistemas cumplen una esencial función redistributiva a favor de la población con menores posibilidades de hacer frente a situaciones adversas, en materia de fuentes de renta, dada sus condiciones de vida vinculadas a la edad.

Figura 17. Distribución de la renta entre la población ocupada (18-65 años) y la población mayor de 65 años (índice de Gini de la renta disponible después de impuestos y transferencias), 2016

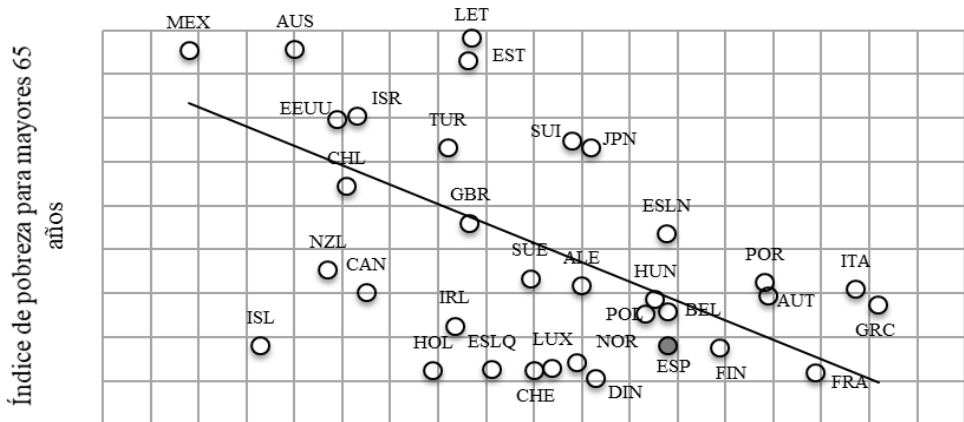


Fuente: Elaboración propia con datos OECD Database (tomado de Ruesga, 2019).

Esto tiene un claro reflejo en los niveles de pobreza que se registran entre la población mayor de sesenta y cinco años. Como se observa en la Figura 18, a medida que aumenta el gasto público en pensiones (en porcentaje del PIB) el índice de pobreza entre la población mayor disminuye, lo cual es indicativo del importante papel e cohesión social en este

colectivo y en general de los sistemas de pensiones (incluso, aunque la relación es menor, cuando los sistemas son de capitalización, pero obligatorios/públicos).

Figura 18. Índice de pobreza de los mayores de 65 años y gasto público en pensiones (% PIB).
Índice pobreza: % de individuos con una renta inferior a la mitad de la mediana del ingreso familiar equivalente



% gasto en pensiones públicas/ PIB (2013-2015)

Fuente: OECD Income Distribution Database, <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>. (tomado de Ruesga, 2019a).

7. Y ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

La crisis socioeconómica que se deriva de la pandemia del COVID 19 tiene y tendrá efectos intensos sobre la marcha de las finanzas públicas en toda su extensión. Y, ante posibles retornos a los principios de las políticas de austeridad practicadas durante, y después, la crisis financiera pasada, no será de extrañar que se vuelva al camino de las reformas de los sistemas de pensiones, instrumentalizándolos como mecanismo de equilibrio financiero para las finanzas públicas. Y en ese camino, el impulso a los sistemas de capitalización, fundamentalmente DE cariz individual, cobrará de nuevo vigor.

Luego, frente a ese debate, conviene tener claro que, tal como hemos tratado de demostrar en este trabajo, los fondos privados de pensiones no parecen ser un mecanismo de complementariedad para las pensiones públicas (particularmente para aquellas definidas en el marco de los sistemas de reparto), sino, que más bien parece que entran en competencia con las mismas. A menor intensidad del gasto público en pensiones públicas, mayor importancia cuantitativa de los planes de pensiones (sistemas de capitalización), que se van asentando en los países donde las primeras operan con menor generosidad para el pensionista²⁶.

²⁶ A una conclusión similar llegaba Domenench (2014:8), quien afirmaba que "En este sentido, la evidencia se presenta en el Gráfico 3 resulta muy ilustrativa. Este gráfico muestra en qué medida aumentan las contribuciones a sistemas de capitalización (ahorro privado) en porcentaje del PIB cuando disminuye la tasa de reemplazo del sistema público de reemplazo, utilizando información para los países de la OCDE. Cuando la tasa (...)

Y, segundo lugar, son los sistemas públicos de pensiones, que operan con modelos de reparto (de prestación definida), los que garantizan una mayor cohesión social entre la población mayor de 65 años, cuyos indicadores de distribución de la renta o de pobreza mejoran con respecto a los estimados para la población potencialmente activa, como resultado del reparto, de activos hacia pasivos, que se realiza a través del sistema de pensiones.

De este modo, a la hora plantearse reformas en los sistemas públicos de pensiones habría de introducirse también la variable cohesión social, además abordar los problemas financieros –de raíz demográfica o económica– de estos mecanismos de provisión de rentas para las personas los mayores, so pena de aumentar los niveles de pobreza y empeorar la distribución de la renta entre la población mayor de 65 años, en la mayor parte de los casos sin capacidad para reaccionar activamente frente a una hipotética insuficiencia de recursos para una vida digna.

Centrándose en la realidad española emerge otro elemento importante a tener en cuenta en esta perspectiva y es la desigual capacidad de ahorro con vistas a generar pensiones "complementarias" a través de la inversión en fondos privados de pensiones. La disponibilidad recursos para ello es muy reducida en los niveles bajos de rentas, lo que induce a pensar que, de desplazarse hacia la gestión en el mercado de todo o parte del ahorro que hora se gestiona a través del sistema público, las desigualdades entre las rentas de las personas mayores tenderían a aumentar de forma sustancial, ante las asimetrías evidente en la capacidad de ahorro por niveles de renta durante la vida activa.

A modo de síntesis, en consonancia de los resultados obtenidos en el análisis desbrozado en estas páginas y en perspectiva de futuro para el sistema de pensiones, se puede afirmar que:

- ✓ La cohesión no está reñida con la eficiencia
- ✓ Los sistemas de capitalización privados compiten con las pensiones públicas, generan más pobreza y desigualdad en la vejez; y, al mismo tiempo son activos poco rentables para el ahorro familiar. Existen otros activos que generan mayores rendimientos para y durante la vejez (p.e. inmuebles).
- ✓ Las modelos de cuentas nocionales siguen siendo sistemas de reparto, pero aumentan la desigualdad entre los mayores, convirtiéndose, en algún modo, en la antesala de los modelos de capitalización individual.
- ✓ Existen fuentes de rentas que pueden contribuir a mantener los sistemas de reparto (más redistribuidores) sin afectar a la eficiencia de los sistemas productivos, y mejorando el efecto redistributivo de estos mecanismos. Se puede indagar, en esta perspectiva sobre la posible contribución al erario público de, por ejemplo, entre otras fuentes:
 - Los rendimientos de la enajenación de patrimonios familiares.
 - Rendimientos (explícitos o implícitos) de los mismos patrimonios.

de reemplazo alcanza niveles elevados, como en España y Austria, el ahorro privado de previsión se sitúa alrededor del 2% del PIB. Por el contrario, cuando la tasa de reemplazo del sistema tiende a cero, el ahorro privado de previsión se sitúa alrededor del 12 por ciento del PIB."

- La transmisión del patrimonio a sus herederos, en contraste con el flujo de transferencias públicas (monetarias o en especie) percibidas durante el periodo de inactividad.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, L.E. (2014). "El contexto sociopolítico de la crisis económica: límites institucionales y protesta social". En García, Norberto y Ruesga, Santos (eds.) (2014). *¿Qué ha pasado con la economía española?* Editorial Pirámide (ISBN: 978-84-368-3185-6). Madrid: 83-116. Cap. 3.
- Camós Victoria, I. García de Cortázar, Nebreda, C. y Suárez Corujo, B. (2017). *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa. Los sistemas de pensiones de Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Italia, Francia y Alemania vistos desde España Murcia*. Laborum. Murcia (ISBN: 978-84-946595-6-0)
- Domenech, R. (2014): *Pensiones, bienestar y crecimiento económico*. Documento de trabajo N° 14/03, Madrid, enero.
- Durán Cabré, J.M. y Esteller Moré, A. (2020). "Coronavirus y finanzas públicas: Time to rebuild under stress", Blog de Economía de la Aldea Global, [enhttps://alde.es/blog/coronavirus-y-finanzas-publicas-time-to-rebuild-under-stress/](https://alde.es/blog/coronavirus-y-finanzas-publicas-time-to-rebuild-under-stress/)
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim (ISBN: 84-7822-097-6), Valencia.
- Fernández Cordon, J.A. (2014). "¡No es la demografía, señores pensionistas!" En Ferrer Saís, A, Pérez Ortiz, L. y Ruesga Benito, S.M.: *Anuario de relaciones laborales 2014*. Marcial Pons: 215-217 (ISBN: 2254-3112). Madrid.
- Fernández Cordon, J.A. (2016). "La coartada demográfica". *Ahora*. 08/07/2016 - Número 41 (<https://www.ahorasemanal.es/la-coartada-demografica>)
- Misse, A. (2016). Pensiones pendientes del empleo. *Alternativas Económicas*, n. 42, diciembre.
- Muñoz Bustillo Llorente, R. (2000). "Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo". En R. Muñoz de Bustillo (ed.): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Editorial Alianza, Madrid., pp. 17-108.
- Navarro López, Vicenç (2000), Neoliberalismo y Estado del Bienestar. Madrid, Ariel Económica. 3.ª edición ampliada.
- Ochando Claramunt, C. & Salvador Cifre, C. (2015a). Reformas paramétricas del Sistema Público de Pensiones Español (I): Efectos sobre la Contributividad y la Equidad de la Ley 27/2011". *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n° 4, 3 trimestre: 233-258.
- Ochando Claramunt, C. & Salvador Cifre, C. (2015b). Reformas paramétricas del Sistema Público de Pensiones Español (II): Efectos sobre la Contributividad y la Equidad de la Ley 23/2013". *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n° 5, 4 trimestre: 255-276.
- OECD (2017). *Pensions at Glance 2017*. OECD iLibrary, Paris. (https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2017-en.pdf?expires=1588958596&id=id&accname=guest&checksum=2CE3C4D0884F35A8181AF30A3FBC980B).

- OECD (2019a). *Pensions at Glance 2019*. OECD iLibrary, Paris. (<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b6d3dcfc-en.pdf?expires=1588958460&id=id&accname=guest&checksum=BDCA2FACA1BFF4EB31B0CBA4340CF1A4>).
- OECD (2019b). *Pension Markets in Focus 2019*. OECD iLibrary, Paris. (<http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2019.pdf>)
- Pastor, A. y Vila, M. (2019). Modelo AIReF de proyección del gasto en pensiones en España. *AIReF Working Paper*, DT/2019/1.
- Ruesga Benito, S.M. (2014). "En recuerdo de los trabajos del Comité de Expertos para la reforma del factor de sostenibilidad de las pensiones públicas. La visión de un experto perplejo". *Relaciones Laborales*, nº 5: 51-71
- Ruesga Benito, S.M. (2017). "Presente y futuro de las pensiones públicas en España. En Santos M. Ruesga Benito, Borja Suárez Corujo, Valeriano Gómez Sánchez (Coord.). *¿Cobramos la pensión?: Cómo sostener el sistema público de pensiones*, Pirámide (ISBN 978-84-368-3723-0). Madrid: 225-253.
- Ruesga Benito, S.M. (2019a). "¿Qué hay detrás de las realidades y proyectos de reforma de los sistemas públicos de pensiones?" En A. Arroyo Gil y M. de Sande Pérez Bedmar (Edits.). *Reformas necesarias. Un nuevo impulso a la modernización del Estado*, (Anuario de la Facultad de derecho de la Universidad Autónoma de Madrid 23 (2019). Universidad Autónoma de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid: 183-210.
- Ruesga Benito, S.M. (2019b). "Pensiones públicas y fondos privados de pensiones. Complementariedad o competencia", en M.E. Casas y C. de la Torre (eds.): *El futuro del trabajo en España: impacto de las nuevas tendencias*, Wolters Kluwer España. (ISBN: 978-84-9020-934-9). Madrid: 181-202.
- Ruesga Benito, S.M. (2020). "El 'shock' de empleo", *El Confidencial*, 12/04.
- Suárez Corujo, B. (2017). "El acuerdo de reforma de las pensiones de 2011 y las reformas unilaterales del período 2012.2015: inconsistencias jurídicas y ruptura del consenso político". En Santos M. Ruesga Benito, Borja Suárez Corujo, Valeriano Gómez Sánchez (Coord.). *¿Cobramos la pensión?: Cómo sostener el sistema público de pensiones*, Pirámide (ISBN 978-84-368-3723-0). Madrid: 119-146.
- Veloso, M. (2018). "Los planes de pensiones en España. De los más caros y menos rentables del mundo". ABC, 18/05 (https://www.abc.es/economia/abci-planes-pensiones-espana-mas-caros-y-menos-rentables-mundo-201805172314_noticia.html)
- VV.AA. (2017). *El futuro de las pensiones en cuestión*. Fundación Anastasio de Gracia-FITEL, Madrid.