

La jubilación de la generación *baby boom*: una realidad coyuntural

The retirement of the baby boomer generation: an opportunity

JOSÉ GARCÍA PÉREZ

DOCTORANDO DEPARTAMENTO DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
UNIVERSIDAD DE GRANADA

Resumen

¿Supone una alarma la llegada de la generación del *baby boom* a la jubilación? ¿Cuál es el verdadero alcance del fenómeno?

Partiendo de estas cuestiones, entre los retos a los que se enfrenta el Sistema de Público de Seguridad Social, no cabe duda, que la llegada de los *baby boomers* a la jubilación, junto a la incidencia del factor demográfico y el déficit de ingresos que viene padeciendo el Sistema, provocarán una tensión desde el punto de vista financiero. La alarma generalizada, provocada en gran medida, por la mayor repercusión en Estados Unidos, Canadá, Australia y Noruega, dista de los escenarios en Europa, y particularmente de España. Por ello, en este artículo, se analizan las causas del fenómeno, llevando a cabo una comparativa con distintos países europeos, así como la repercusión del factor demográfico sobre la sostenibilidad en la pensión de jubilación. La Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, introdujo mecanismos *automáticos*, al amparo de las reformas llevadas a cabo por distintos países de la Unión europea, provocando una *fricción jurídica* sin precedentes en nuestro Sistema.

En definitiva, la llegada de la generación *baby boom*, supone un reto para nuestro Sistema Público de Pensiones, especialmente, por la confluencia de diversas situaciones, como la llamada Revolución 4.0, el cambio estructural de la pirámide poblacional o, los siempre temidos, ciclos económicos bajos. El legislador, deberá ir configurando jurídicamente nuestro Sistema, para adaptarlo a las nuevas necesidades.

Palabras clave

Jubilación; Seguridad Social; baby boom; factor demográfico

Abstract

Is the retirement of the baby boomer generation a cause for alarm? What is the true scope of this phenomenon?

These questions, and the other challenges faced by the Public Social Security System, leave no doubt that the retirement of the baby boomer generation, coupled with the demographic effect and the income deficit facing the System, will be the cause of some financial tension.

The general alarm seen in its greatest forms in the United States, Canada, Australia and Norway is far from the reality in Europe, and Spain in particular. This article will analyse the causes of the phenomenon, by comparing various European countries, as well as the repercussions of the demographic effect on the sustainability of pensions. Law 23/2013, of 23 December, regulating the Sustainability Factor and the Revaluation Index of the Social Security Pension System, introduced automatic mechanisms, under the cover of the reforms carried out by different countries of the European Union, causing unprecedented legal friction within our System.

In short, the retirement of the baby boomer generation represents a challenge for our Public Pension System, especially due to the confluence of various situations, such as the so-called Revolution 4.0, the structural change of the population pyramid or, the much-feared low business cycles. The legislator must adjust our System to adapt it to these new necessities.

Keywords

Retirement; Social Security; baby boomers; demographic effect

1. LA GENERACIÓN DE LOS BABY BOOMERS. DEFINICIÓN Y CONTEXTO HISTÓRICO

No son pocos los estudios teóricos –y continuas alusiones en medios de comunicación– que alertan de la llegada de los *baby boomers* a la jubilación. El fenómeno conocido como *baby boom*, tuvo una mayor repercusión en Estados Unidos, Canadá, Australia y Noruega, y pese a la alarma generalizada, las previsiones apuntan hacia un escenario más moderado en el caso español¹.

Esta expresión, se utiliza de forma generalizada, para definir el notable incremento de la natalidad tras la Segunda Guerra Mundial, en el periodo comprendido entre 1946 y 1964. En este sentido, son varios los factores que determinan el impacto del fenómeno.

De una parte, en relación con los factores que determinan el impacto del fenómeno, se puede apreciar un crecimiento demográfico ligado a la Revolución Industrial durante el siglo XIX en países desarrollados, así como, una disminución de la mortalidad –asociada a mejoras en sanidad, alimentación...– en países subdesarrollados durante la segunda mitad del siglo XX.

De otra parte, podemos atender a los aspectos relacionados con el conflicto bélico en sí. Durante los periodos de guerra, la tasa de natalidad, entendida como la cantidad proporcional de nacimientos en un lugar y tiempo determinados, respecto al total de la población, suele tener un comportamiento decreciente, no sólo por la disminución de nacimientos, sino que también se produce un aumento de los *nacidos muertos*. A priori, es un dato que no comporta gran dificultad a la hora de interpretarlo, si bien, cuando se trata de comparar la repercusión demográfica de distintos países, carece de valor, pues las diferentes realidades demográficas, hacen de la tarea comparativa una labor infructuosa. Además, se ha de tener en cuenta que, en España, a diferencia de otros países, la definición estadística de *nacido vivo*, no incluía los nacidos vivos que fallecían en las primeras veinticuatro horas de vida². A partir del año 1975, se produce una ruptura en la serie de datos histórica del movimiento natural de población en España. Las defunciones que se producían en las primeras 24 horas posteriores al nacimiento, que hasta ese momento se habían contemplado aparte, pasaron a engrosar el número de defunciones de menores de un año, e igualmente se contabilizarían como nacidos vivos. Por tanto, a la hora de cuantificar los datos, y vislumbrar el alcance de la generación del *baby boom*, han de tenerse en cuenta los aspectos mencionados.

Tanto los factores determinados por la Revolución Industrial, como los derivados del conflicto bélico, siendo de causas totalmente diferenciadas, provocan variaciones repentinas del movimiento natural de población.

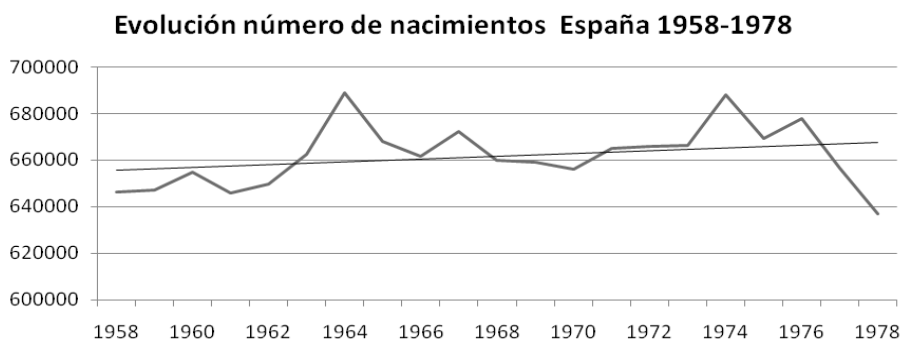
¹ ABELLÁN GARCÍA, A. y PUJOL RODRÍGUEZ, R., "La jubilación del baby-boom en España ¿motivo de preocupación?", *CSIC-Instituto de Economía, Geografía y Demografía (IEGD)*, 2015, pp. 1-5.

² Hasta el año 1975, según los criterios internacionalmente reconocidos, el Instituto Nacional de Estadística, no incluía las muertes antes de las primeras veinticuatro horas de vida en la definición de *nacido vivo*. La reforma estadística acometida en el mencionado año, modificaba la definición estadística –no la legal– de defunción y de nacido vivo.

2. COMPARATIVA CON PAÍSES EUROPEOS

En el caso de Europa, en países como Francia, Suecia, Portugal o Austria, la eclosión del *baby boom* tendría un efecto más pronunciado que en España, donde los efectos del fenómeno, llegarían más tarde y de manera menos acentuada. Mientras que la mayoría de los países, experimentaron un aumento de las tasas brutas de nacimiento al finalizar la Segunda Guerra Mundial, propiciadas por la finalización del conflicto bélico y el establecimiento del Estado del Bienestar, en España, el aumento de la tasa de natalidad llegaría una década después. Aunque no existe un periodo demarcado al respecto, podemos situar en el *baby boom* español entre 1958 y 1977. En este periodo, la mayoría de los países europeos ya presentaban un descenso moderado respecto a las tasas de nacimiento. Si bien, la finalización del periodo ocurre –al igual que en la mayoría de países– de forma inesperada.

Encontramos una conexión, entre la llegada tardía del fenómeno a España y los principios orientadores de la política económica instaurada tras la Guerra Civil española. La autarquía estableció un modelo económico cerrado, que sumiría al país en una etapa de crecimiento lento. A esta situación hay que añadir, la exclusión de España del Plan Marshall. A partir de 1947, Estados Unidos facilitaba casi 13.000 millones de dólares a los países europeos, lo que provocó un agravio comparativo en el crecimiento económico con los demás países³.



Gráfica 1: Elaboración propia datos Anuario estadístico I.N.E.

Durante los años del *baby boom* español, se produjeron una media de 661.000 nacimientos por año, lo que supondría un total de casi catorce millones dentro del periodo especificado. En los veinte años previos, el número de nacidos vivos alcanzó los once millones y medio, siendo la media de casi 600.000 nacimientos por año.

En este escenario, los nacimientos de los años previos al *baby boom*, como podemos observar, también eran de una magnitud considerable, por tanto, la llegada de esta generación a la jubilación en el caso español, no será tan pronunciada. Según los datos, el inicio de las jubilaciones de la cohorte de población objeto de estudio, estaría previsto para los años 2023/2024. En estos años, y en virtud de la elevación paulatina de la edad de

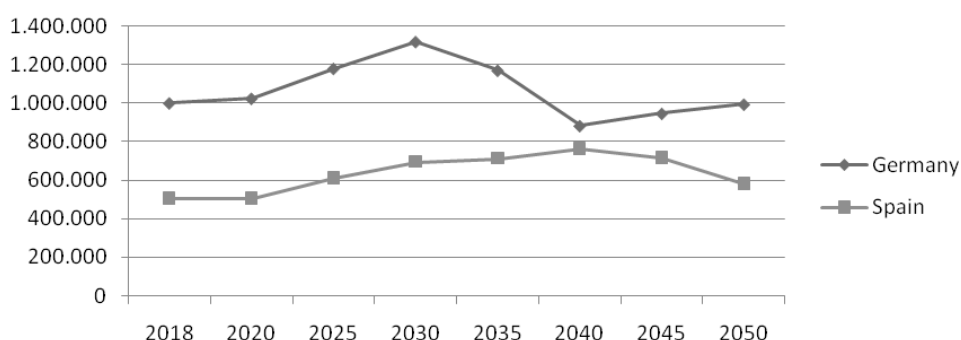
³ Para profundizar más en esta cuestión véase GONZÁLEZ, O.C., "¡Bienvenido, Mister Marshall! La ayuda económica americana y la economía española en la década de 1950", *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 19(S1), 2001, pp. 253-275.

jubilación y de los años cotización exigidos por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, la edad de jubilación ordinaria, tras la reforma –consensuada– de 2011, para los nacidos en 1958, estará comprendida entre los 65 y 66 años de edad –según corresponda– atendiendo a los años cotizados.

La llegada de estas generaciones a la edad legal ordinaria de jubilación, se producirá de forma progresiva, finalizando aproximadamente en el año 2044, en correlación con la caída pronunciada de la tasa de natalidad del año 1977. En este sentido, el punto de mayor tensión de la llegada a la jubilación de los *baby boomers* se producirá alrededor del año 2040. Durante muchos años, la magnitud del fenómeno, ha sido presentada con un tono alarmista, en parte, por la dimensión alcanzada en otros países europeos. A ese respecto, en la doctrina se ha señalado que «no todos los Estados de la UE están en el mismo punto de partida, ni recibirán el impacto demográfico del baby boom en el mismo espacio temporal, lo que permite ponderar los tiempos de actuación, especialmente en España»⁴.

En las siguientes ilustraciones, podemos observar gráficamente, como la situación, respecto a la llegada del fenómeno a España, es más suave y se produce en un marco temporal distinto, si lo comparamos con otros países europeos.

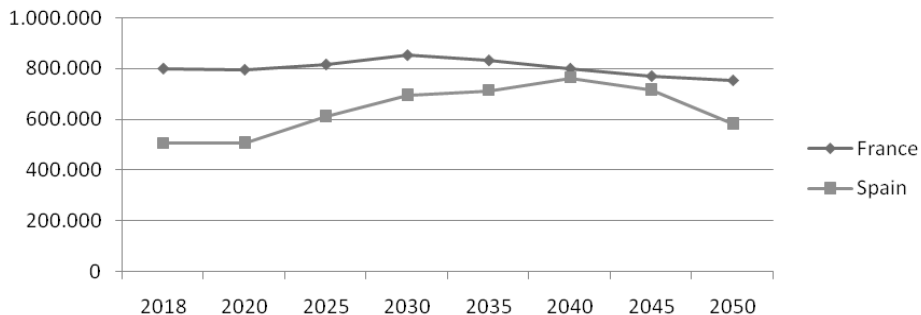
Población que cumple 65 años (2018-2050)



Gráfica 2 Elaboración propia datos Eurostat, Proyecciones de población a nivel nacional 2018

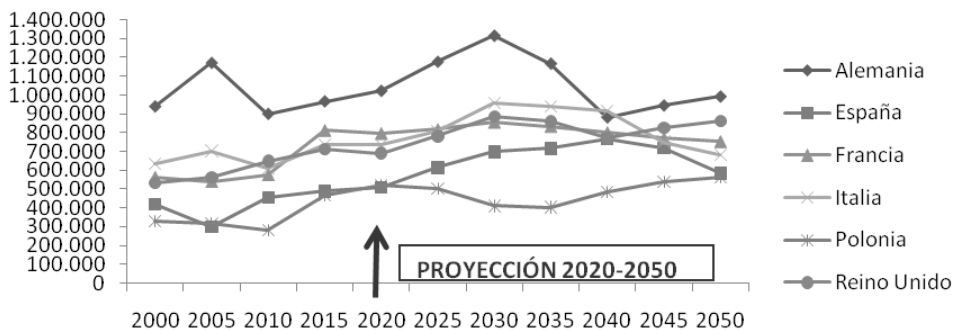
⁴ TORTUERO PLAZA, J.L., *La reforma de la jubilación: (marco de referencia y Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social)*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, p.77. El autor realiza un análisis sobre la elevación de la edad de jubilación a los 67 años, advirtiendo de la adopción generalizada de esta medida en los distintos Estados de la UE, aclarando, la distinta situación de partida de cada uno de los países integrantes, ya sea por las características demográficas o temporales en cada caso. Además, el profesor relaciona la adopción generalizada del aumento de la edad de jubilación a la llegada de las generaciones del *baby boom* a la institución.

Población que cumple 65 años (2018-2050)



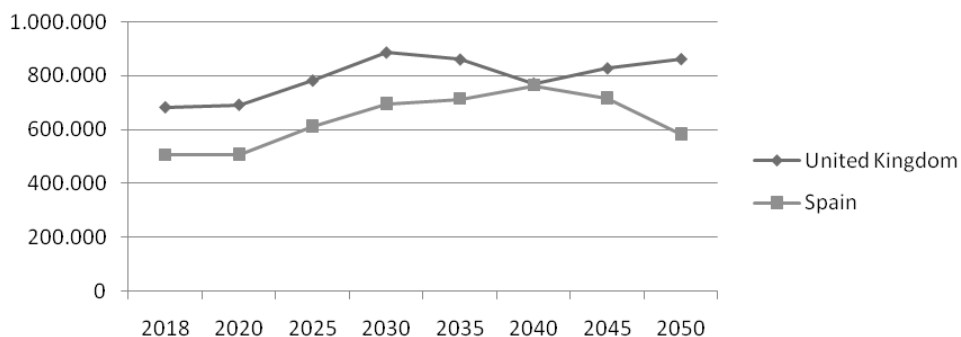
Gráfica 3 Elaboración propia datos Eurostat, Proyecciones de población a nivel nacional 2018

Población que cumple 65 años (2000-2050)



Gráfica 4 Elaboración propia datos Eurostat, Proyecciones de población a nivel nacional 2018

Población que cumple 65 años (2018-2050)

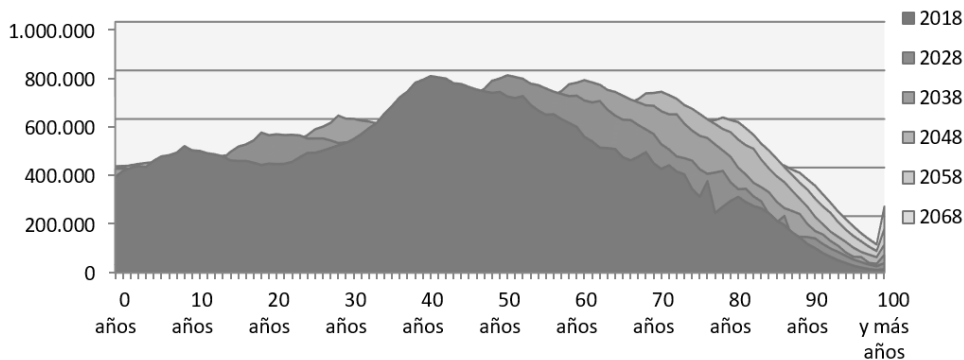


Gráfica 5 Elaboración propia datos Eurostat Población que cumple 65 años y proyecciones de Población 65 años

Mientras la mayoría de países europeos ya presentaban una estabilización en su movimiento de población, España comenzaba un movimiento poblacional más tardío y moderado. Hemos de tener en cuenta que, durante los primeros años de la generación del *baby boom*, la mortalidad fue más elevada que en los últimos años de la misma y, por tanto, reforzaría la teoría de una llegada paulatina a la edad de jubilación. Si bien, en contraste con la elevada mortalidad durante los primeros años, el incremento continuado de la esperanza de vida a los 65 años provocará que una gran parte de esta generación disfrute más tiempo de la pensión de jubilación. Quizá sea esta cuestión la que provoque una mayor tensión en los sistemas públicos de pensiones. Pero si tenemos en cuenta, que el Sistema Público de Pensiones en España es un sistema contributivo, obligatorio y de reparto, basado entre otros, en el principio de solidaridad intergeneracional, donde –no debemos olvidar– los trabajadores en activo financian las prestaciones de las personas que están cobrando una pensión en ese mismo momento, quizá, se debería focalizar más la atención en mantener e incrementar el empleo. En este marco, la tasa de dependencia, entendida como la ratio trabajador/pensionista que mide el número de trabajadores activos por cada persona que recibe una pensión, adquiere una mayor importancia que en estructuras demográficas más equilibradas.

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, hasta el comienzo de la llegada a la pensión de jubilación de las generaciones del *baby boom* –2023/2024 para el caso español– serán los efectivos de esas mismas generaciones, los que sustenten las cohortes de jubilados, a priori más moderadas.

Onda del Baby Boom 2018-2068



Gráfica 6 Elaboración propia datos INE proyecciones de población largo plazo 2018-2068

Actualmente España tiende a envejecer, y mantendrá esta tendencia en las próximas décadas. En el año 2018 había 8.960.678 mayores de 65 años, el 19,20% sobre el total de la población (46.659.301) según datos del I.N.E. La proyección estima que, en 2048 habrá más de 15 millones de personas de edad mayor o igual a 65 años (31,48% del total de la población).

País	Población con 65 o más años de edad	% de población con 65 o más años de edad	Total Población
Italia	13.628.716	22,53%	60.483.973
Grecia	2.331.891	21,71%	10.741.165
Portugal	2.209.006	21,47%	10.291.027
Finlandia	1.178.464	21,38%	5.513.130
Alemania	17.695.517	21,37%	82.792.351
Bulgaria	1.481.700	21,02%	7.050.034
Croacia	825.224	20,10%	4.105.493
Letonia	388.719	20,10%	1.934.379
Suecia	2.004.062	19,80%	10.120.242
Lituania	551.533	19,64%	2.808.901
Francia	13.134.975	19,63%	66.926.166
Estonia	258.273	19,58%	1.319.133
Eslovenia	401.075	19,40%	2.066.880
Dinamarca	1.114.970	19,29%	5.781.190
Chequia	2.039.525	19,22%	10.610.055
España	8.948.266	19,18%	46.658.447

Tabla 1 Elaboración propia datos Eurostat. Población 1 de enero 2018 por edad y sexo.

Según los datos de Eurostat, respecto a la población a 1 de enero de 2018, los países de la Unión Europea con las cifras más altas de personas mayores fueron, Alemania (17.695.517), Italia (13.628.716), Francia (13.134.975) y Reino Unido (12.077.598). En términos relativos, atendiendo al total de población de cada uno de los países, entre los países más envejecidos se situaban Italia (22,53%), Grecia (21,71%), Portugal (21,47%) y Finlandia (21,38%).

Población con 65 o más años en Europa 2018



Gráfica 7 Elaboración propia datos Eurostat. Población 1 de enero 2018.

Tal y como avanzábamos, llevar a cabo una comparativa de la repercusión del fenómeno *baby boom*, es una tarea compleja, puesto que las distintas realidades, sociales, demográficas, así como, las diferentes configuraciones jurídicas, provocan que nos hallemos ante escenarios heterogéneos en el conjunto de los países europeos.

3. CAUSAS DEL FENÓMENO

Comparativamente con la situación actual, entre las causas fundamentales que dan origen a la eclosión del *Baby Boom*, destaca el aumento de la natalidad durante los años 1958-1977, la cual, vino determinada por la temprana edad de matrimonio, así como, el adelanto en el nacimiento del primer y segundo hijo, y no del tercero o posteriores hijos. En este sentido, la edad media de matrimonio en España paso de los 26 años en 1950 a los 23 en 1970, coincidiendo con los mayores aumentos de tasas de fecundidad que durante los años del *Baby Boom*, se situaron entre los 20 y 24 años de edad. Se ha de tener en cuenta que, aunque el aborto venía considerándose delito penal desde principios del siglo XIX, durante la Segunda República Española, se llevaron a cabo reformas jurídicas que despenalizaban el aborto. En enero de 1937, se publicaba en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, el Decreto de 25 de diciembre de 1936, firmado por Josep Tarradellas, que legalizaba la interrupción artificial del embarazo⁵. El decreto, que representaba una progresión respecto a la legislación anterior –y ponía la legislación sobre el aborto a la vanguardia europea– tuvo un corto periodo de vigencia, puesto que, tras la finalización de la contienda civil española, el régimen franquista derogó la legislación desarrollada durante el periodo republicano e impuso una política orientada hacia la natalidad. En este nuevo escenario, cobran especial interés, tanto la Ley de 14 de enero de 1941, como el Decreto de 23 de diciembre de 1944, llevando a cabo la reforma del Código Penal, según la Ley de Bases de 19 de julio de 1944. De una parte, se restablecieron los artículos abolidos durante la Republica, y de otra, se

⁵ Decreto de 23 de diciembre de 1936, de interrupción artificial del embarazo (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 9 de enero de 1937). Obtenido de <https://dogc.gencat.cat/web/.content/continguts/serveis/republica/1937/19370009.pdf>

contemplaron, por primera en un marco legal, penas de cárcel para la prescripción, divulgación o propaganda de métodos anticonceptivos.

Como ya adelantamos en la contextualización histórica, a este aumento de nacimientos, se añadiría un continuado descenso de la mortalidad infantil y, en consecuencia, provocaría un aumento de la esperanza de vida respecto a las generaciones precedentes.

En paralelo a las casusas de índole demográfica, tras los duros años de represión durante la posguerra, se instaura un optimismo generalizado acompañado de un repunte económico a partir de 1960. Esta sinergia, provocaría un aumento del número de matrimonios, así como, un repunte de la tasa de fecundidad.

Quizás sean los factores demográficos, los que han generado una mayor alarma sobre la sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones en España. En contraste, las condiciones demográficas que se dieron a finales de los años cincuenta, han sido muy favorables para el sistema. Muy probablemente, no volveremos a una situación parecida. Ahora nos enfrentamos a una nueva realidad demográfica –que a priori es más favorable para la sociedad– la cual no es óbice para seguir mejorando y adaptando nuestro sistema de pensiones, basado en un modelo solidario, de reparto, sostenible y suficiente, a los cambios y circunstancias actuales.

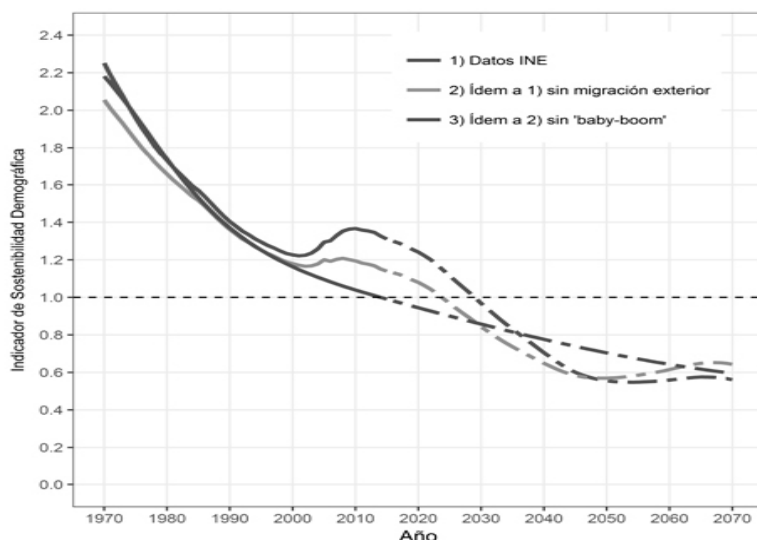
Atendiendo a las causas demográficas, es evidente, que la relación entre población en edad de trabajar y jubilados, no será tan desahogada como ha ocurrido con la generación de los *baby boomers*, puesto que, la propia incorporación de su cohorte al mercado laboral ha aliviado la relación entre la proporción de cotizantes y pensionistas.

4. LA REPERCUSIÓN DEL FACTOR DEMOGRÁFICO EN LA SOSTENIBILIDAD DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN

En este contexto, cobra especial interés el Indicador de Sostenibilidad Demográfica del sistema de pensiones (ISD). Este indicador, mide la relación entre el volumen de cotizaciones y el volumen de pensiones de jubilación en función de la demografía de cada momento. Los parámetros que determinan su valor son de diversa índole (estructura de la renta laboral, tasas de ocupación y desempleo, cotizaciones, pensiones...), considerando que el sistema es sostenible, cuando las cotizaciones generadas por la población ocupada son iguales o superiores a las pensiones demandadas por la población. Por tanto, en términos numéricos, «un sistema es sostenible si ISD es igual o mayor a 1»⁶.

En esta gráfica, observamos la evolución del Índice de Sostenibilidad Demográfica en función de tres posibles escenarios, entre 1970 y 2070. Claramente se ponen de manifiesto, las ventajas que han supuesto para la sostenibilidad del sistema, la incorporación al mercado de trabajo de la generación del *baby boom* y la llegada de la inmigración internacional. Sin ellas, se estima que el ISD, sería un 30% más bajo, lo que hubiera provocado, sin duda, mayores tensiones en el sistema de pensiones.

⁶ Así determina el *Centre d'Estudis Demohgrafics* la sostenibilidad del sistema, advirtiendo, la diversidad de escenarios posibles en función del perfil económico de referencia



Gráfica 8 Fuente Centre d'Estudis Demogràfics. Perspectives demogràfiques enero 2018.

Partiendo de la hipótesis, que atribuye la mayor parte de la sostenibilidad del sistema a la variación de los tamaños de las cohortes que se jubilan –quedando el aumento de esperanza de vida como causa secundaria– son diversas las propuestas, para mejorar a corto y medio plazo las estimaciones del ISD. De una parte, la recuperación de la fecundidad desde los 1,33 hijos por mujer a los 2,1 entre 2016 y 2070, tendría un efecto progresivo a largo plazo para sostenibilidad del sistema, inapreciable hasta el año 2050. De otra parte, atendiendo a la incorporación de cotizantes, la inmigración es positiva para sostenibilidad del sistema desde una perspectiva a corto plazo, sin embargo, a medio y largo plazo, las estimaciones pueden desvirtuarse, puesto que finalmente los inmigrantes también incrementarían el volumen de pensiones de jubilaciones futuras. Hemos de tener en cuenta que, el restrictivo sistema de regulación de flujos migratorios, deriva a un gran número de inmigrantes a la economía sumergida, agravando más si cabe, la situación al respecto. Un flujo migratorio moderado⁷, puede ser una solución a un problema coyuntural de sostenibilidad, en aras de aumentar la financiación por la vía de los ingresos al sistema contributivo, si bien, el uso reiterado de esta práctica en largos periodos de tiempo, puede provocar un efecto inverso, generando en el futuro un mayor gasto para la pensión de jubilación.

Otro de los escenarios que cobran importancia, es el retraso en la edad de jubilación. A priori, se presenta como una solución sencilla a la hora de garantizar la sostenibilidad del sistema, puesto que un aumento en la edad legal, así como, la aplicación de políticas que favorezcan la confluencia de la edad legal y la edad real⁸ de jubilación, aumentarían las carreras de cotización y disminuirían el periodo de jubilación. En este sentido, debe tenerse

⁷ Según el Instituto Nacional de Estadística un flujo migratorio de 12 mil personas/año a 80 mil a partir de 2065 optimizaría ligeramente el índice de sostenibilidad respecto a un escenario sin crecimiento migratorio.

⁸ Según datos de la Seguridad Social (Evolución de altas iniciales de jubilación por edades. Periodo 2015-2019), el mayor número de jubilaciones se produce entre los 61 y 65 años de edad. Durante el periodo 2015-2019, la media de edad real de jubilación se ha mantenido en los 64 años, mientras que la edad legal de jubilación para el año 2019 –con periodos cotizados inferiores a 36 años y 9 meses– es de 65 años y 8 meses.

en cuenta que, las primeras pensiones surgen a principios del siglo XX, y las circunstancias demográficas, económicas, sociales y laborales distan mucho de aquella realidad. El crecimiento continuado de la población activa y la edad de jubilación alta en relación con la esperanza de vida de aquella época, así como, una mortalidad más elevada, ponen de manifiesto que no pueden afrontarse con las mismas condiciones jurídicas.

La sostenibilidad de la pensión de jubilación no depende solamente del escenario demográfico. La estimación de escenarios basados en una mayor fertilidad, un mayor flujo migratorio de cotizantes, pueden paliar los efectos de la llegada de los *baby boomers* a la jubilación, pero el aumento de la esperanza de vida y la confluencia de este fenómeno, con la revolución tecnológica del mercado laboral y un posible ciclo económico bajo, sin duda crearan una tensión en el sistema de pensiones, especialmente de la pensión de jubilación, que necesitará de otros mecanismos alternativos de financiación.

Desde la perspectiva demográfica, la llegada de la generación del *baby boom* a la jubilación, no debe suponer un problema determinante respecto a la sostenibilidad del sistema. Parece razonable, llevar a cabo ajustes, respecto a los periodos de cotización y a la edad legal de jubilación, que permitan modular y adecuar el sistema a la nueva realidad, tal y como se ha venido haciendo desde sus inicios. Aun así, estos ajustes no deben tener sólo en cuenta parámetros como la esperanza de vida y las necesidades del sistema en el momento, en virtud del volumen del número de personas que acceden a la jubilación, puesto que supondría un perjuicio generacional, provocando la ruptura del modelo de reparto⁹ basado en el principio de solidaridad intergeneracional que conocemos hasta la fecha.

En relación con la aplicación de medidas para modular el gasto en pensiones, la reforma que introdujo la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, se fundamentaba en el aumento de la esperanza de vida, las bajas tasas de natalidad –considerando estas como un riesgo para nuestro sistema de pensiones– y la “*circunstancia excepcional*” del acceso a la jubilación de la generación del *baby boom*. De este modo, se preveía un aumento del número de pensiones durante el periodo comprendido entre 2025 y 2060, introduciendo mecanismos «*automáticos*»¹⁰ para ajustar la pensión inicial de jubilación. Así, el factor de sostenibilidad, mediante la aplicación de una fórmula matemática, *atenuaría* el riesgo asociado al aumento de la esperanza de vida, con la finalidad –en teoría y al amparo del artículo 50 de la Constitución Española– de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas, garantizando –a priori– la percepción de pensiones adecuadas y suficientes a las generaciones presentes y futuras. Al mismo tiempo, y en atención a las dificultades demográficas y económicas –del momento–, se cuestionaba la revalorización periódica de las

⁹ La Ley de Bases de 1963, establecía un sistema financiero basado en el reparto con cuotas revisables. Las prestaciones sociales de cada año habrían de satisfacerse con cargo a las cotizaciones de todos los trabajadores en esos mismo año. Por tanto, el aumento del gasto en prestaciones exigiría un aumento de cotizantes, o en su defecto, un aumento de los tipos de cotización.

¹⁰ Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, se amparó en las reformas llevadas a cabo por distintos países de la Unión europea y en la recomendación segunda, contenida en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del 25 de enero de 2011), para modificar las reglas jurídicas –unilateralmente– introduciendo el factor de sostenibilidad y el índice de revalorización.

pensiones mediante la actualización al índice de precios de consumo. Se implantaba así, el índice de revalorización, como un nuevo mecanismo de revalorización de las pensiones que, se desligaba del índice de precios de consumo para actualizar las pensiones, vinculando su actualización anual al equilibrio presupuestario y a la sostenibilidad financiera.

Lejos de la finalidad planteada en el preámbulo de la mencionada ley, el Factor de Sostenibilidad y el Índice de Revalorización, provocaron un antes y un después en el Sistema. De una parte, no se garantizaba el poder adquisitivo de las pensiones, y de otra, tal y como señalado la doctrina «*tiene un claro objetivo: la reducción de la tasa de sustitución de las pensiones públicas y la correspondiente expansión de fórmulas de capitalización en el sistema público de protección social*»¹¹. A medida que aumentase la esperanza de vida, disminuirían proporcionalmente las pensiones. La aplicación de estas dos medidas, quedan lejos del mandato contenido en el artículo 50 de la Constitución Española, puesto que el principio de suficiencia y el de pensiones adecuadas, no implica necesariamente, la reducción premeditada de las pensiones públicas a niveles asistenciales, del mismo modo, que no parece garantizar el principio de seguridad jurídica, avocando a la población activa a la búsqueda de mecanismos de previsión privados.

La reforma que introdujo la Ley 23/2013, de un lado, modificó el mecanismo de revalorización de las pensiones, quedando en suspenso tras la aprobación del Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social, con efectos desde el 1 de enero de 2020. De otra parte, el Factor de Sostenibilidad, que inicialmente tenía prevista su entrada en vigor a partir del 1 de enero de 2019, fue suspendido temporalmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que establecía la suspensión –condicionada– del mismo, en tanto no se produzca el acuerdo necesario en el seno de Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, para la aplicación de medidas que garanticen la sostenibilidad del sistema. Aun así, se establece un límite máximo para la suspensión de la aplicación del Factor de Sostenibilidad, 1 de enero de 2023 –coincidiendo con la llegada a la jubilación de la generación del *baby boom*–.

Tal como señalamos en los párrafos precedentes, llevar a cabo ajustes automáticos, para atender las necesidades del sistema, según el menor o mayor tamaño de las generaciones que acceden a la pensión de jubilación, sin duda, garantizaría la –tan ansiada– sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones. Sin embargo, es conveniente llevar a cabo la combinación de diversos mecanismos, que permitan garantizar un sistema de pensiones suficientes y adecuadas, sin provocar la ruptura del principio de solidaridad intergeneracional, pues, no olvidemos, que penalizar las pensiones de una generación por su tamaño, conllevaría una quiebra con el *contrato intergeneracional* que hasta ahora ha presidido nuestro modelo de reparto.

5. REFLEXIONES FINALES: LA ENCRUCIJADA DEL FENÓMENO Y EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

La generación del *baby boom* comienza a finalizar su vida activa y continúan soportando, con sus cotizaciones y aportaciones, las actuales necesidades del sistema.

¹¹ MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A., *La sostenibilidad de las pensiones públicas: análisis de la ley 23/2013, de 23 de diciembre reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 2014, p. 18.

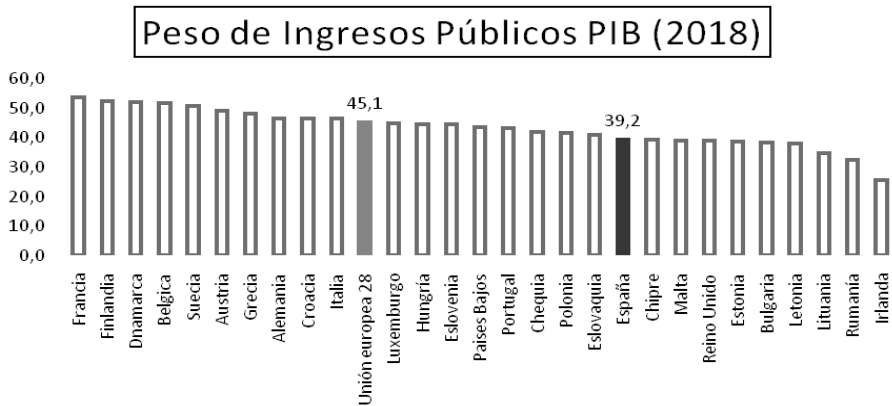
Siguiendo el principio de solidaridad intergeneracional, esta generación, debe obtener el mismo tratamiento que la generación precedente, si bien, las continuas alarmas vertidas sobre la sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones –especialmente durante ciclos económicos bajos– ponen en cuestión su capacidad para afrontar retos coyunturales y estructurales. Tan es así, que cualquier dificultad, se plantea como un problema estructural del sistema, especialmente, si se pretende fomentar un cambio de modelo basado en la capitalización y los sistemas de previsión privados.

En este sentido, no debemos olvidar, que durante los años ochenta, bajo la inercia de la corriente internacional neoliberal, se asistía al desmantelamiento del Estado de Bienestar. Un claro ejemplo de esta corriente, lo protagonizaban Estados Unidos y Reino Unido que, de forma manifiesta, apostaron por el sometimiento de las políticas sociales a los mercados. En este marco, afloran los intereses del sector económico-financiero por el sistema de capitalización y la privatización de los sistemas de pensiones, siempre abanderadas, desde los inicios, por los informes del Banco Mundial y la OCDE. La configuración jurídica de la previsión social complementaria durante este periodo, se orientó hacia los Fondos y Planes de Pensiones, llevando a cabo una continua «incentivación fiscal hacia estos productos financieros»¹².

Es evidente que existen cambios, especialmente, respecto a la estructura de la población, que deben abordarse para afrontar las necesidades financieras, pues, está claro que nuestro Sistema Público de Pensiones necesita de reformas que permitan mejorar los ingresos, así como, desprenderse de gastos que no debe soportar. En este sentido, debemos realizar una distinción, entre los problemas coyunturales y estructurales. Es habitual, atribuir los desequilibrios financieros a problemas estructurales, en relación con el con el envejecimiento de la población, sin embargo, lejos de ser un problema estructural, los desequilibrios financieros vienen de la mano de la gran destrucción de empleo y las actuaciones jurídicas llevadas a cabo –que tienen como único objetivo salvaguardar el déficit público–. Por tanto, no hablamos de un problema estructural o de diseño, puesto que, si se produce un aumento de cotizantes con un salario adecuado –niveles anteriores la reforma laboral de 2012 y a la crisis de 2008– no estaríamos hablando de un sistema deficitario.

En el caso español, existe también un problema en términos de recaudación. Según los datos de Eurostat, en 2018 España sigue estando por debajo de la media europea, lo que supone un mayor esfuerzo para financiar el sistema, en comparación con la mayoría de los países vecinos.

¹² Cfr. FUENTE LAVÍN, M., de la., *Reparto y capitalización: estudio comparado de sistemas de pensiones*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2007, p.16, prólogo por José Luis Monereo Pérez.



Gráfica 9 Elaboración propia datos Eurostat (2018) actualizados a 31/01/2020. Government revenue, expenditure and main aggregates [gov_10a_main]

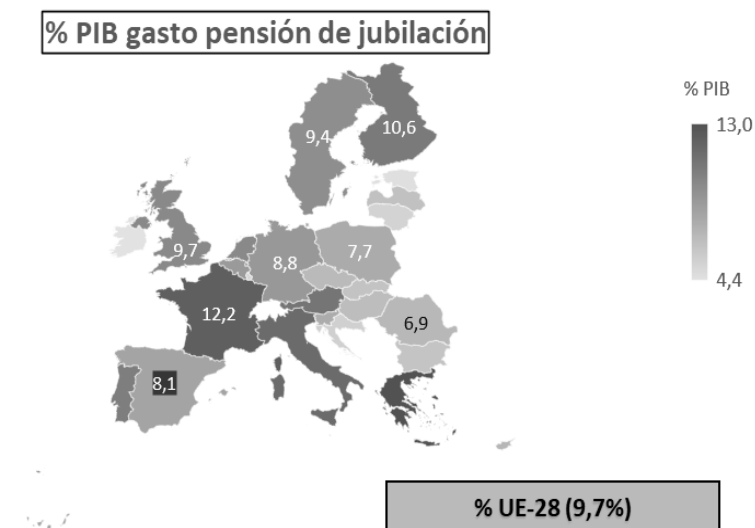
El Sector Público Estatal ingresa anualmente el equivalente al 39.2% del de su Producto Interior Bruto, situándose seis puntos por debajo de la Unión Europea (45,1%). Países como Italia (46.2%), Bélgica (51.4%) o Francia (53.5%) se mantienen a una enorme distancia respecto a los niveles de recaudación en nuestro país. Si el gasto en jubilación sigue la tendencia actual, junto con la coyuntura de la llegada de los *baby boomers*, se generará una tensión financiera en el Sistema de Pensiones Público, comprometiendo al resto de partidas presupuestarias a llevar a cabo ajustes para redistribuir el gasto en pensiones.

Si profundizamos un poco más en los datos financieros, de nuevo vemos como España se queda por debajo de la media en Europa, atendiendo al gasto que representa la pensión de jubilación respecto al Producto Interior Bruto.

Gasto anual y % PIB Pensión de jubilación (2017)

País	Millones de €	% PIB	País	Millones de €	% PIB
Bélgica	38.827,37	8,7	Luxemburgo	2.892,54	5,1
Bulgaria	3.257,93	6,2	Hungría	8.247,21	6,6
Chequia	12.995,74	6,8	Malta	641,65	5,7
Dinamarca	28.009,77	9,6	Países Bajos	71.709,00	9,7
Alemania	284.780,12	8,8	Austria	40.475,52	10,9
Estonia	1.099,56	4,6	Polonia	36.159,52	7,7
Irlanda	12.954,94	4,4	Portugal	20.408,03	10,4
Grecia	23.493,85	13,0	Rumanía	12.868,05	6,9
España	93.614,03	8,1	Eslovenia	3.270,42	7,6
Francia	280.393,79	12,2	Eslovaquia	5.332,23	6,3
Croacia	2.681,73	5,5	Finlandia	24.036,76	10,6
Italia	200.055,00	11,5	Suecia	44.977,43	9,4
Chipre	1.404,55	7,0	Reino Unido	229.243,91	9,7
Letonia	1.720,38	6,4	Unión europea 28	1.487.802,32	9,7
Lituania	2.251,29	5,3			

Tabla 2 Elaboración propia datos Eurostat (2017) actualizados 01/02/2020.



Gráfica 10 Elaboración propia datos Eurostat (2017) actualizados a 01/02/2020.

En el año 2017, según los datos del Ministerio de Hacienda el gasto en pensiones contributivas fue de 144.834 millones de euros, de los cuales 93.614,03 millones de euros correspondieron a la prestación de jubilación. En términos porcentuales el gasto en jubilación supuso un 64,63% del gasto en pensiones contributivas. De nuevo según los datos proporcionados por Eurostat, el gasto en pensiones de jubilación, respecto al Producto Interior Bruto quedaba por debajo de la media europea.

España, destinó en 2017, un 8,1% de su Producto Interior Bruto al gasto en pensión de jubilación, muy por debajo de países como Francia (12,2%), Italia (11,5%) o Portugal (10,4%) situándose la media la Unión Europea en 9,7%. En este sentido, debemos advertir, que las últimas reformas llevadas a cabo, han contribuido a la contención del gasto, obviando la posibilidad de aplicar políticas –fiscales, control de fraude, de empleo...– desde la perspectiva del aumento de los ingresos. Es decir, *«el concepto mismo de sostenibilidad (...) se ha erigido como uno de los condicionantes mayores (...) que hace mutar la esencialidad misma de la protección»*¹.

De otra parte, podemos diferenciar un reto de carácter estructural, respecto al envejecimiento de la población –debido al aumento de la esperanza de vida–, que tendrá que ser abordado, llevando a cabo las reformas necesarias para garantizar la suficiencia y sostenibilidad de las pensiones públicas. La mayoría de las reflexiones sobre el envejecimiento de la población, se llevan a cabo desde una perspectiva negativa, si bien, este proceso de envejecimiento se ha establecido en las sociedades desarrolladas, el envejecimiento no debe considerarse como un aspecto perjudicial, puesto que se trata de un logro de la sociedad, y sin duda, tras el periodo transitorio y las –necesarias– reformas

¹ MONEREO PÉREZ, J.L., *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible: III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación española de Salud y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2019, p. 705. La profesora pone de manifiesto, la importancia adquirida del concepto “sostenibilidad” en las últimas reformas normativas. Hace una asimilación entre la viabilidad financiera y sostenibilidad financiera, distinguiéndolas del concepto *sostenibilidad social*, ligado este último, al Estado Social.

estructurales, acabará contribuyendo al avance de nuestro Sistema. Por ello, es fundamental que se retome el diálogo en el seno del Pacto de Toledo, como mecanismo para recuperar el consenso político –fracturado en la reforma de 2013– y garantizar la pervivencia del contrato intergeneracional, sin hacer recaer en esta generación todos los sacrificios, avocando a la búsqueda de complementos en el mercado privado de las pensiones.

En este marco, la jubilación de la generación del *baby boom*, confluye con otro de los grandes retos históricos a los que se enfrenta el sistema de Seguridad Social. Asistimos así, a la llamada cuarta Revolución Industrial o Revolución 4.0, como como otro de los factores que repercutirán directamente en la transformación del mercado de trabajo y, por tanto, en la financiación de la Seguridad Social. No cabe duda, que el impacto de la transformación digital es un proceso que requerirá de la adaptación del sistema de financiación de la Seguridad Social. Los estudios al respecto, ponen de manifiesto –como suele ser habitual– diversos escenarios en función de pronósticos más o menos optimistas². En el centro del debate, se encuentra la pérdida de empleos debido a los avances tecnológicos, que a priori, conllevaría una disminución de los ingresos del Sistema. No hay que olvidar, que se trata de hipótesis, pues la historia nos ha demostrado, que los procesos de transformación industrial, desde la perspectiva económica, social y tecnológica, han marcado puntos de inflexión respecto a los modelos de trabajo, el empleo y la productividad, siempre con un balance positivo. Ejemplo de ello, son el aumento de la productividad, los salarios y la renta per cápita durante la Primera y Segunda Revolución Industrial, que sometieron al empleo a un proceso de transformación estructural, estimulando la redistribución de recursos en los distintos sectores productivos. Del mismo modo, durante la Tercera Revolución Industrial, los avances tecnológicos se complementaron con un aumento de la demanda de empleo cualificado, si bien durante este proceso se produjo una polarización del mercado laboral, no existe ningún dato que indique un aumento significativo de desempleo.

El proceso de robotización, “el Internet de las Cosas”, el *big data* y la inteligencia artificial –sin duda– inducirán el desplazamiento de trabajadores de muchos de los empleos que hoy conocemos, pero se crearán otros nuevos empleos, que actualmente no podemos cuantificar. Aun obedeciendo a una dificultad transitoria –tal como se ha expuesto– no deja de ser un gran reto en la historia de la Seguridad Social. Quizás, las predicciones del célebre economista John Maynard Keynes, en su ya citado ensayo “*Las posibilidades económicas de nuestros nietos*” (1930), adquieran un mayor valor, pues su opinión sobre lo que sería el mundo en el horizonte de un siglo, no dista mucho de la realidad actual –respecto a la

² El informe de la Fundación Cotec para la Innovación (2019) «El impacto de la transformación digital en la financiación de la Seguridad Social» <https://sd2.ugr.es/wp-content/uploads/2019/10/ImpactoTranformacionDigitalenlaFinanciacionSeguridadSocial.pdf> coordinado por la profesora SERRANO FALCÓN, cita varios de los estudios:

Desde las predicciones más “apocalípticas” «The future of employment: how susceptible are Jobs to computerization», Oxford, University of Oxford (2013) señalan que un 47% de los empleos norteamericanos están en riesgo de automatización. De otra parte, dentro de un enfoque pesimista, se cita un estudio de la OCDE (2018) «Putting faces to the Jobs at risk of automation» que señala que alrededor del 14% de los empleos de los países de la citada organización tienen grandes probabilidades de ser automatizados, y que otro 32% de empleos sufrirán cambios sustanciales por la influencia de la tecnología y la robótica, matizando que, en el caso de España, el 20% de los empleos corren riesgo de desaparecer.

Desde una perspectiva más optimista «The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis», OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189, OECD Publishing, Paris (2016), tras el estudio comparado de las economías de 21 países de la OCDE, se concluye que ninguno de los países estudiados tiene un porcentaje de empleos en riesgo de sustitución mayor al 13%.

perspectiva económica, puesto que la visión laboral y social lejos queda de su idilio—, los avances técnicos han ido multiplicando nuestro Producto Interior Bruto y la productividad, por tanto, ¿Sería posible plantear una reducción del horario de la jornada de trabajo?

La llegada de la generación del *baby boom* a la jubilación, como podemos observar, converge con una serie de factores que aumentan la alarma de este fenómeno —transitorio—, pero tal como señalaba la doctrina *«la sociedad debe responder con un planteamiento renovador, que aprecie a la tercera edad, no solo por motivos de justicia social (en reconocimiento a su contribución) sino por lo que aún puede aportar»*³. En una sociedad como la nuestra, donde la población de edad avanzada representa el mayor volumen demográfico, debe procurarse una adaptación progresiva de las condiciones de trabajo, que permitan un envejecimiento activo. Llevar a cabo la transformación jurídica de nuestro sistema de Seguridad Social, para adaptarlo a la nueva realidad social, necesitará de una batería de reformas, que sin perder de vista el horizonte del modelo actual de reparto, mantengan el —deseado y necesario— equilibrio financiero. Aunque la vía fiscal, es la más recurrente —quizás la idónea para solventar un problema coyuntural como el que nos ocupa—, son de diversa índole los mecanismos a estudiar, para fomentar los ingresos del Sistema y mejorar su eficiencia. La historia nos ha demostrado su flexibilidad y su gran capacidad de adaptación.

³ MALDONADO MOLINA, J.A., *La protección de la vejez en España: la pensión de jubilación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 105-106.