

# ¿EXISTE UN MODELO EUROPEO DE ESTADO DE BIENESTAR?

Álvaro Espina

El Estado de Bienestar constituye la característica distintiva de la vía europea de modernización, que en la ponencia-marco de la Conferencia en la que se presentaron los trabajos contenidos en este volumen he analizado a través de la interacción entre cinco subsistemas sociales: político, económico, legal, cultural y sistema de bienestar social propiamente dicho.<sup>1</sup> Ello no es óbice, sin embargo, para que al hablar de las trayectorias históricas de los Estados de Bienestar concretos existentes actualmente en Europa nos encontremos con los especímenes más variados, cuyas características comparadas presentan las diferencias más profundas. El análisis canónico de Gøsta Esping-Andersen (1993) distinguía nítidamente tres modelos o “regímenes de bienestar”: el minimalista-liberal-atlántico, el corporatista-conservador-continental y el universalista-socialdemócrata-nórdico. Otros analistas han detectado adicionalmente ciertos rasgos característicos de una variante del modelo continental inspirado específicamente en la doctrina social de la Iglesia Católica (enunciada en 1891 por la encíclica *Rerum-Novarum*), al que —por eso mismo— tiende a denominarse modelo familiarista-católico-latino, caracterizado por la inexistencia de servicios sociales y por la descarga de buena parte de las tareas asistenciales sobre la familia, y muy especialmente sobre la mujer<sup>2</sup>. En suma, es difícil referirse a algún tipo de política social y de bienestar que no encuentre o haya encontrado su lugar en las prácticas del “Estado europeo de bienestar” (EB). A la vista de todo ello ¿puede hablarse de un “modelo europeo” de EB?

En *mi contribución a la Conferencia* he desarrollado las características de tres “casos” nacionales de modernización: el Británico, el Alemán y el Español, diferenciando el segundo del “caso sueco” y confrontando el fracaso del primer intento de modernización español con los factores de éxito de los otros casos y del segundo intento, que coincide con la democracia española. Los Estados de bienestar edificados en aquellos procesos de modernización encajan en los modelos minimalista, corporatista y familiarista —respectivamente—, por lo que no entraré aquí a describir las características de cada uno de ellos. Me centraré, en cambio, en la evolución paradójica registrada durante estos últimos quince años, que parece desdibujar la diferenciación tradicional entre aquellos “modelos”, apuntándose cierta convergencia hacia modelos híbridos —según *la contribución* de Barbier— o, más bien, hacia el intercambio de sus características distintivas, fomentado por el “método abierto de coordinación” (MAC) practicado desde finales de los años noventa entre los Estados miembros de la Unión Europea.

Estos rasgos de la evolución más reciente permiten sintetizar lo más destacable de las contribuciones presentadas y los debates habidos en *la Conferencia*, distribuyéndolos en seis grandes epígrafes: los cuatro primeros analizan las variaciones que están experimentando las pautas en las transferencias inter-generacionales, intra-generacionales y a lo largo del ciclo

---

<sup>1</sup> Considerado en sentido amplio, siguiendo la delimitación de este último establecida en Freeman *et al.* (1997). En general, véase mi contribución, a la *Conferencia Internacional Estado de bienestar y competitividad: La experiencia Europea y la Agenda para América Latina* (en adelante: *La Conferencia*), publicada en libro separado (Espina, 2007). La interacción entre los cinco subsistemas la analizo en la Introducción y en el Capítulo primero de ese trabajo. En el texto que sigue me refiero a ella denominándola *mi contribución*. Para el resto de las contribuciones a *la Conferencia* —incluidas en este libro— indico el nombre del autor (indicando: *aquí*, en *la contribución* o *los comentarios* de...)

<sup>2</sup> Véase *la contribución* de Luís Moreno.

vital realizadas dentro del Estado de bienestar a través de las reformas de los sistemas de pensiones en España, Suecia, los países anglosajones y Alemania. Los dos últimos estudian el papel complementario de los sistemas de pensiones y las transferencias intergeneracionales destinadas a la inversión en recursos humanos y la conveniencia de utilizar un enfoque integrado del equilibrio y la equidad entre unos y otras para garantizar su sostenibilidad, dada la revalorización actual del papel que juega esta inversión en la sociedad del conocimiento. El trabajo concluye señalando las nuevas tendencias en materia de financiación y hacia regímenes híbridos que mezclan políticas universalistas con otras focalizadas o selectivas, junto a la devolución al mercado de ciertas formas de aseguramiento del riesgo. Se examina también someramente la vigencia de las prácticas neocorporatistas y los cambios en las modalidades de la acción colectiva en relación a las políticas de bienestar, en procesos de elección social a los que el contexto de globalización impone la disciplina de la compatibilidad entre estas políticas y el funcionamiento eficiente del mercado, tanto en Europa como en América Latina.

## 1.- Las transferencias generacionales del sistema de pensiones en España.

La *contribución* de Edward Palmer describe el cambio crucial que supuso pasar históricamente del sistema de transferencias intergeneracionales practicado dentro de la familia extensa multigeneracional —ya de forma implícita, ya explícita—<sup>3</sup> al modelo de pensiones estatales universalistas, que extendió el “pool de aseguramiento” y de transferencias al conjunto de la población, examinando las pautas de tal proceso. Palmer extrae de esta experiencia histórica —como también lo hace Assar Lindbeck (2002)— la recomendación de que un tránsito de tal naturaleza no debe realizarse hasta que el proceso de desarrollo económico se encuentra firmemente comprometido, momento en que la familia extensa tiende también a desintegrarse, viéndose sustituido por la familia nuclear. Esta es la senda por la que discurrió la implantación de los sistemas de pensiones en la Europa continental, que empezó proporcionando aseguramiento a los asalariados de las grandes concentraciones industriales urbanas — ámbito que fue el primero en experimentar aquella disolución—, para ir extendiéndolo paulatinamente a todos los colectivos<sup>4</sup>. En cambio, el micro-aseguramiento sanitario empezó en España protegiendo a los más pobres, como pone de manifiesto *la contribución* de Ana Rico *et alia*.

Los sistemas de pensiones de reparto, empleados casi de forma exclusiva hasta el pasado decenio en la mayor parte del continente europeo y en Norteamérica, contienen mecanismos muy diversos de transferencia de rentas desde las generaciones activas hacia las generaciones de pensionistas. En primer lugar, los sistemas que disponen de un “ancla o garantía de mínimos,” como el vigente en Suecia desde la refundación en 1935 por los socialdemócratas del primer sistema público de pensiones —que había sido fundado en 1913<sup>5</sup>—, conservado a lo largo de las sucesivas reformas —hasta la de 1999—, garantizan el

---

<sup>3</sup> En el caso de los agricultores suecos la transferencia intergeneracional se documentaba en el siglo XIX mediante un contrato vitalicio con sus sucesores en el que se estipulaba el monto de la pensión en contrapartida por la transmisión de la titularidad. En el caso de los arrendatarios, los sucesores pertenecían generalmente a la familia; en el de los propietarios, la pensión era superior y resultaba frecuente la transmisión sin mediar vínculos familiares (Lundh-Olsson, 2002). Todo ello practicado en el contexto de estrategias históricas de sucesión y transmisión familiar, con implicaciones profundas en todos los órdenes, especialmente en el de género y de alianzas familiares (Dribe-Lundh, 2005).

<sup>4</sup> Rodríguez (2007) estudia las etapas de extensión normativa de la Seguridad Social en España.

<sup>5</sup> En el que no había lugar para pensiones mínimas, porque todas las pensiones eran bajas, pero uniformes, con independencia de la profesión previa del beneficiario (Lundh-Olsson, 2002, p. 373)

acceso prácticamente universal a una pensión desde el momento de la implantación del sistema, con independencia y sin esperar varios decenios a que los beneficiarios del régimen contributivo de pensiones de la primera generación beneficiaria del Estado de Bienestar cumplan los períodos mínimos de carencia y acumulen los períodos de cotización requeridos para madurar el derecho a una pensión profesional —cuya cuantía está relacionada con las cotizaciones previamente aportadas—. Este “regalo” a la primera generación del EB ha adoptado distintas modalidades, cuyas interpretaciones racionales han sido analizadas por Lindbeck y Persson (2003).

En el caso español, el concepto de pensión mínima del sistema contributivo no se implantó hasta abril de 1974, al tiempo que la sustitución de la modalidad de cotización con arreglo a bases tarifadas por otra basada paulatinamente en salarios reales —iniciada tras la reforma de 1972— produjo el efecto de una profunda segmentación entre las *ratios* de sustitución pensión/salario anteriores y posteriores a la reforma, segmentación a la que se hizo frente introduciendo las pensiones mínimas garantizadas, que serían objeto enseguida de una política de revalorizaciones superior a la media del conjunto. Todo ello condujo a la paradoja de que la inmensa mayoría de las pensiones contributivas causadas durante el período precedente se encontrasen al término del franquismo igualadas en el nivel mínimo, convirtiendo *de facto* al sistema en un “régimen asistencial uniforme” —o, al menos, en uno con mínima equivalencia actuarial entre lo cotizado y las pensiones recibidas— con resultados prácticos parecidos a los sistemas con pensión pública de cuantía única.<sup>6</sup>

Paulatinamente, a través de la práctica, la pensión mínima española fue desintegrándose en sus dos componentes, el contributivo y el “complemento por mínimos,” a efectos de aplicar a estos últimos las restricciones —relacionadas especialmente con su carácter absorbible por sucesivas revalorizaciones o mejoras de ingresos, y con la concurrencia con otras pensiones públicas u otras fuentes de ingresos, cuando se superan los umbrales mínimos de renta preceptuados—. De este modo, al comienzo de la transición democrática el régimen de pensiones español era ya un híbrido que seleccionaba sin gran transparencia a los participantes, de acuerdo con criterios contributivos, pero complementaba la inmensa mayoría de las pensiones mediante prestaciones sometidas a la prueba de insuficiencia de recursos, en cuantía independiente de las cotizaciones.<sup>7</sup>

En otros casos las transferencias son intrageneracionales o intrafamiliares, como sucede con las derivadas de la toma en consideración para establecer la pensión inicial exclusivamente de los salarios pensionables del último tramo vital, o con las previsiones para compartir la pensión en caso de disolución familiar —que, en el caso de la pensión de viudedad, es un híbrido de ambos tipos de transferencia (Lindbeck-Persson, 2005, p. 103)—. Otra de las modalidades de transferencia intrageneracional —en este caso, entre hogares de

---

<sup>6</sup> En mayo de 1978 el 80,6% de los pensionistas españoles percibían pensiones mínimas (Gonzalo *et al.*, 1985, p. 102, nota 138). El porcentaje no bajó del 50% hasta 1983 y del 40% hasta 1986, permaneciendo relativamente estable hasta 1995 (en que se situó en el 37,1%): Véase SS XXI (1995) Anexo, Cuadro 24. En 1978 la pensión mínima de jubilación de los asalariados mayores de 65 años fue en media de 11.680 pesetas mensuales —cifra similar a la pensión media del sistema— (SS, 1985, pp. 126 y 120), equivalente al 69% del salario mínimo mensual de ese año y a un 35% del salario medio, algo más, en términos relativos, que la proporción sobre el salario de la garantía mínima del sistema sueco actual, pero dieciséis puntos porcentuales por encima de la pensión básica estatal británica en 2006. (Véase también el epígrafe 7.1 de *mi contribución*, y las de Glennerster y Palmer).

<sup>7</sup> Entre 1981 y 1983 el límite acumulativo para estas otras rentas se situó en el Salario Mínimo Interprofesional (Fernández, 1986, p. 124).

alta y baja renta— se deriva de la existencia de pensiones máximas, que fueron establecidas en España por la Ley de Presupuestos para 1984 (Fernández, 1986, p. 126).

En sus orígenes, este tipo de confusiones había servido en España para acentuar ante el público el carácter paternalista del régimen franquista<sup>8</sup> —y la dependencia populista, contemplando el sistema de pensiones desde la perspectiva de los “recursos de poder”— aunque a la larga produjo la paradoja de persuadir a los beneficiarios de que percibían escasamente lo que les correspondía, complicando la economía política de las reformas ulteriores. De hecho, todavía en 1995 solo el 6 % de las personas encuestadas consideraba que las cotizaciones e impuestos destinados a financiar el sistema eran demasiado bajos (Herce-Pérez-Díaz, 1995, p. 97), y el 56 % de los jubilados pensaba que lo que recibían por pensión era menor que lo cotizado —cifra que aumentaba hasta el 67 % cuando se preguntaba a los activos por las expectativas al respecto (p. 109).

En cambio, Bandrés y Cuenca (1998) demostraron que actuarialmente el sistema español de pensiones anterior a 1997 tenía un contenido medio de transferencias equivalente al 29 % de la pensión total, quedando reducido al 22 % tras la reforma de ese año,<sup>9</sup> cifras que indican el nivel general de las transferencias intergeneracionales, mientras que las transferencias intrageneracionales se manifestaban en la distribución del mismo entre las diferentes decilas de renta, que tenía forma de U: en ambos períodos el máximo se alcanzaba en la primera decila (con un contenido de transferencia equivalente al 72 % de la pensión), reduciéndose gradualmente hasta situarse en el nivel medio para la quinta decila. El mínimo se alcanzaba en la sexta decila —con un 11 % antes de la reforma de 1997, que eliminó el contenido de transferencia de la pensión para esta decila, dejándola en posición actuarialmente equilibrada—. Paradójicamente, a partir de la séptima decila el peso de las transferencias aumentaba de forma regresiva, hasta alcanzar un máximo relativo en la última decila —que recibía una transferencia del 23 % antes de la reforma y del 13 % después—. En ambos casos, la transferencia era mayor para las dos decilas superiores que para las tres siguientes.<sup>10</sup> Todo ello debido fundamentalmente a las diferencias de tratamiento existentes entre los regímenes especiales y el Régimen General, que es el único que camina hacia la equidad actuarial, mientras que los otros regímenes siguen contando con transferencias fuertemente regresivas en la pensión inicial. A la altura de 1995<sup>11</sup> resultaba patente que la justificación redistributiva de algunos de tales mecanismos de transferencia era harto dudosa.

La preocupación por hacer transparente todo este entramado de procesos redistributivos y delimitar con precisión los derechos derivados actuarialmente de las aportaciones realizadas durante la vida laboral de los cotizantes ha sido constante a lo largo de los treinta años de democracia española y ha ido aflorando en los sucesivos “Libros

---

<sup>8</sup> Véase Comín (1996).

<sup>9</sup> Estimación suponiendo que la reforma de 1997 se aplicase de forma instantánea. Para el conjunto de pensiones existentes a finales de 1992 el contenido de transferencia era todavía del 50%, pero estaba reduciéndose rápidamente tras ampliarse paulatinamente desde 1985 a 15 años el período de cómputo.

<sup>10</sup> Para Bolivia y Ecuador, Prats *et al.* (2007) muestran que los gastos de la Seguridad social dirigidos a la última quinta duplica a los de la cuarta, pero cuadriplica o decuplica a los de la primera.

<sup>11</sup> Año en que los complementos a mínimos y las rentas compatibles permitían que los beneficiarios llegasen a acumular ingresos de 1,5 o tres millones de pesetas anuales (nueve o dieciocho mil euros), en caso de beneficiario individual o de pareja con derecho a dos pensiones mínimas, respectivamente (SS XXI, pp. 229-230). En 1997 las transferencias a la pensión inicial en la decila superior suponían: el 13% en el Régimen General; el 42% en el de Autónomos; el 59% en el Agrario por cuenta ajena (el 62% en el por cuenta propia), y el 64% en el Régimen de Hogar.

Blancos” de reforma, siendo analizada sistemáticamente con ocasión de la introducción de las pensiones no contributivas por la Ley 26/1990.<sup>12</sup> En contrapartida, el Pacto de Toledo recomendó acelerar el proceso de separación de fuentes de financiación para conseguir alcanzar lo antes posible el objetivo de que el coste de todas las pensiones no contributivas corra a cargo de los Presupuestos generales del Estado —proceso que se había iniciado con la Ley de Presupuestos de 1989.<sup>13</sup>

El carácter “impuro” de muchos sistemas contributivos de pensiones es el fruto de la acumulación de una larga serie de decisiones adoptadas a lo largo del tiempo para responder a las más variadas necesidades coyunturales mediante una política de transferencias cruzadas (Comín 1996), que se van acumulando al modo de capas fósiles o “peso del pasado” —generalmente, con escasa o nula justificación actual<sup>14</sup>— de modo que su enumeración ha venido constituyendo la base para la mayor parte de las propuestas de reforma del sistema<sup>15</sup>. Este carácter híbrido —o más bien opaco, y frecuentemente indiscriminado— de los componentes contributivo (o actuarial) y redistributivo (o solidario) puede aplicarse a todos los sistemas de pensiones con beneficios definidos (o predeterminados, en forma de tasa de sustitución de los salarios o bases de cotización). Aunque esta característica se predica habitualmente sólo de los sistemas que emplean la técnica de reparto —financiando las prestaciones con las cuotas actuales—, puede aplicarse igualmente a los sistemas de capitalización financiera con carácter colectivo y beneficios definidos —que se financian convirtiendo en anualidades o pensiones vitalicias el fondo acumulado por las aportaciones históricas—, si éstos no se ajustan estrictamente a las aportaciones individuales, e incluso a las de “capitalización nocional” de tipo NDC, si en el transcurso del disfrute de la pensión se producen actualizaciones no anticipadas al concederlas (Lindbeck, 2005; Diamond, 2005).

---

<sup>12</sup> La síntesis en siete grandes apartados de los aspectos no contributivos de las pensiones de la seguridad social en esa fecha se encuentra en SS (1991, pp. 29-37). Sobre los antecedentes de las pensiones de carácter asistencial, véase *mi contribución*, Cruz Roche (1991) y Campos (1996).

<sup>13</sup> (Ibíd., p. 285). Para 1995 se estimó que la aportación del Estado para financiar los gastos no contributivos debería haber aumentado en un 5%, equivalente a mil millones de euros (Ibíd., p. 234). En la renovación del pacto de Toledo de 2003 se dio por concluida la separación, y se dio un plazo de cinco años al gobierno para culminar la financiación presupuestaria de los complementos de mínimos.

<sup>14</sup> El carácter discrecional de la fórmula de cálculo del porcentaje acumulativo que supone la pensión respecto del salario pensionable -o base reguladora- de la pensión española correspondiente a cada tramo de la carrera de cotizaciones puede observarse en la fórmula proporcionada en el apartado 4 de *la contribución* de J. A. Herce. La fórmula prima los quince primeros años de cotización y es mínima en los diez últimos, lo que pudo tener sentido en la etapa de implantación del sistema, pero ya no lo tiene porque transfiere recursos desde las carreras largas hacia las cortas. Para 2020 su coste superará, como mínimo, el 0,5% del PIB (SS XXI, 1995, p. 202) —y probablemente mucho más—. En contrapartida, sí tendría sentido modular el tipo de cotización a cargo del trabajador, reduciéndola en la juventud y aumentándola paulatinamente a medida que se acerca la edad de jubilación, compensando el efecto anti-actuarial de la acumulación temporal de cotizaciones, que es inherente a todos los sistemas de reparto con prestaciones definidas (Lindbeck-Persson (2003, p. 85).

<sup>15</sup> Véase el epígrafe 3.5 de SS XXI (1995, p. 193 y ss.) y el 3.1 de Herce-Pérez-Díaz (1995, pp. 37 y ss.). Síntesis de ambas en Espina (1996, p. 271) y en Sánchez Martín (2001). De acuerdo con el gráfico I, este tipo de reformas es “horizontal”

## 2.- La reforma de pensiones sueca en perspectiva tridimensional

De acuerdo con *la contribución* de Edward Palmer a *la Conferencia*, unos y otros se caracterizan por realizar transferencias cruzadas —intergeneracionales, intrageneracionales y a lo largo del ciclo vital—, de modo escasamente transparente. La reforma del sistema sueco de pensiones realizada el pasado decenio y analizada en esa *contribución* trata de corregir aquella situación introduciendo dos cuentas individuales obligatorias de pensiones con aportaciones definidas y garantizando el equilibrio en las transferencias intergeneracionales entre las personas nacidas después de 1954 (estableciendo una escala gradual de supresión de las mismas para los nacidos entre ese año y 1938). Eso no quiere decir que la reforma prescindiera del carácter solidario del sistema, sino más bien que tal carácter debe hacerse explícito y ser asumido fiscalmente por la generación que lo decide con un ahorro adicional, al obligarse el Estado a provisionar el coste actual de cualquier política redistributiva y a contabilizar por partida doble toda entrada de beneficios de este tipo —anotada en la correspondiente cuenta individual de pensiones—, con cargo a una salida simultánea del presupuesto del año en que se produce, anotada en el capítulo referido a la correspondiente política social.

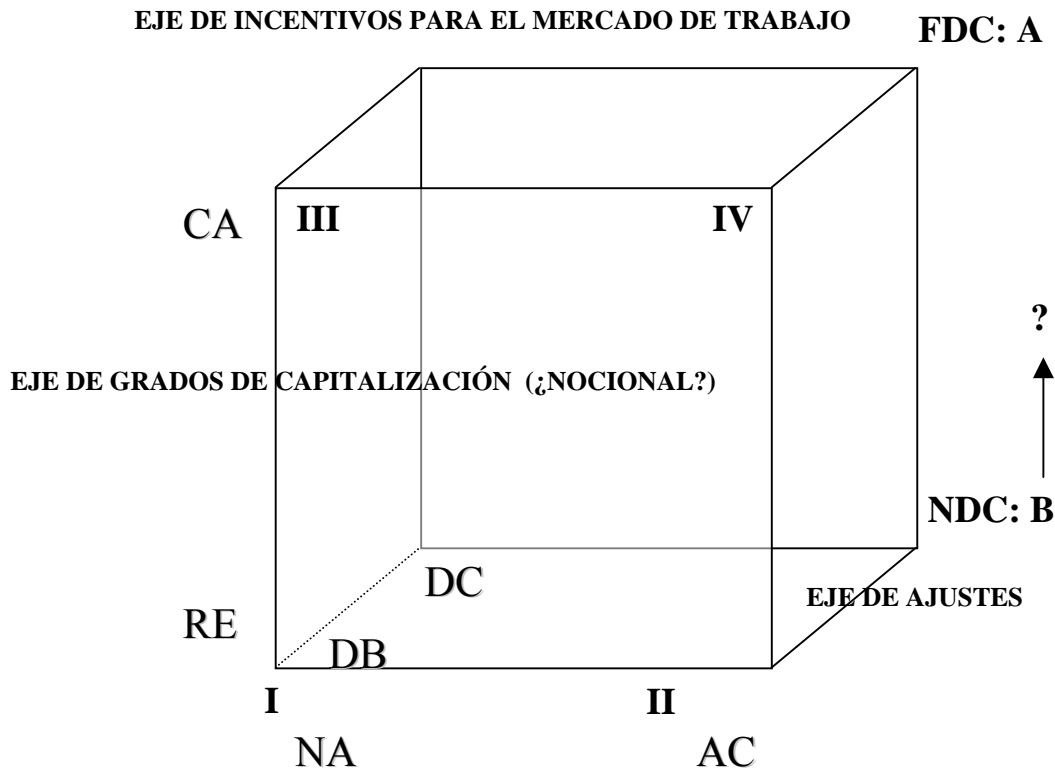
Probablemente la economía política de ese rasgo de la reforma sueca se asiente sobre una percepción ciudadana hipersensible hacia el “riesgo político” futuro que amenaza siempre a las transferencias intergeneracionales discrecionales de los sistemas de reparto, de modo que la cuenta individual —al documentar actuarialmente la deuda contraída por el Estado con cada beneficiario— elimina aparentemente los aspectos “graciables” de la pensión.

El Gráfico I y el Cuadro I sintetizan la clasificación tridimensional de los sistemas de pensiones diseñada por Lindbeck y Persson, (2003).<sup>16</sup> No figura en el cuadro la distinción entre capitalización financiera y no financiera (abstracta o “nocial”), pero cuando esta última es plenamente contributiva y aplica el régimen de prestaciones definidas, ambas pueden ser documentadas mediante cuentas individuales, como hace la reforma sueca, maximizando la “justicia actuarial” del sistema, al garantizar que el valor capitalizado de la pensión individual esperada equivale exactamente al valor capitalizado de las aportaciones al sistema (Lindbeck, 2005; Diamond, 2005) —aunque una parte de las mismas haya sido realizada por el Estado en el transcurso de la carrera de los cotizantes—.

---

<sup>16</sup> Con tres ejes, X, Y Z: el actuarial/no actuarial (NA/AC), el de capitalización/reparto (CA/RE) y el de definición de beneficios *versus* aportaciones (DB/DC). Diamond (2005) considera que, más que variables discretas, los tres ejes miden variable continuas, y se refieren a los incentivos para el mercado de trabajo (X), el grado de capitalización (Y) y los ajustes periódicos en beneficios y cotizaciones (Z). Lindbeck denomina “horizontales” a las reformas que se mueven a lo largo del primero. Por extensión, las otras dos pueden denominarse “verticales” y “en profundidad”. Lindbeck y Persson grafican exclusivamente la cara anterior del cubo —aunque en forma trapezoidal, para expresar la dificultad de diseñar sistemas de reparto completamente actuariales, por lo que el eje horizontal superior sería algo más extenso que el inferior—. También prescinden del eje Z, por la dificultad de diseñar sistemas DB completamente actuariales, aunque en la nota 7 del trabajo admiten que la propuesta de Modigliani y Caprini (2002) resuelve este problema. Al dibujar ejes con variables continuas, nuestro gráfico representa ortogonalmente las tres dimensiones, haciendo abstracción de que algunas zonas puedan quedar empíricamente vacías, a la espera de nuevos diseños.

# Gráfico I.- LA TRIDIMENSIONALIDAD DE LAS PENSIONES



## CUADRO I:

### CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

CARACTERÍSTICAS VARIABLE EXÓGENA*	Caso gráfico	Régimen**	Tasa de retorno		Tipo y nivel de riesgo	
			Media	Marginal	Político/de ajustes	De rentas/de mercado
DB: beneficios	I	NA/RE	G	0	Máximo	Mínimos
DB: beneficios	II	AC/RE	G	G	Alto	Bajos
DB: beneficios	III	NA/CA	R	0	Medio	Medios
DB: beneficios	IV	AC/ CA	R	R	Bajo	Altos
DC: aportaciones	A	AC/ CA	R	R	Mínimo	Máximo
DC: aportaciones	B	AC/ RE?	G	G	Mínimo	Máx/Mín

\*DB: Beneficios definidos (fijos o tasa de reposición predeterminada) ¿Ajustable? Actualizaciones

\*DC: Aportaciones fijas (tasa de cotización respecto a ingresos) ¿Ajustable? ¿Cuentas individuales?

\*\*NA: Pensión uniforme (*lump-sum*) o sin equivalencia actuarial

\*\*AC: Pensiones contributivas con equivalencia actuarial ¿Con cuentas individuales?

\*\*RE: Reparto (prestaciones abonadas con aportaciones actuales. La base fiscal crece a tasa G).

\*\*CA: Capitalización financiera con tasa de retorno R, de mercado.

**Fuente: Lindbeck (2005), Diamond (2005) y Lindbeck-Persson (2003).**

Además, al pasar al mismo tiempo de un régimen con prestaciones definidas (DB) a otro con aportaciones definidas (DC), esta reforma minimiza las distorsiones inducidas en el mercado de trabajo, al eliminar los incentivos para reducir la oferta de trabajo —en cantidad y en calidad, esto es, en la inversión en capital humano, iniciativa y movilidad— y las cotizaciones de los activos sin sufrir penalización en los derechos individuales de pensión<sup>17</sup>. Cuando el riesgo de abusos (*moral hazard*) inducido por los Estados de bienestar maduros llega a resultar elevado, este tipo de distorsiones también lo es.

Sin embargo, a cambio de reducir el “riesgo político” de los pensionistas (Persson, 2002) el nuevo sistema les transfiere el “riesgo de ingresos”, al no garantizarles una tasa fija de reposición entre pensión y salario, que venía siendo soportado hasta ahora por los activos de las generaciones futuras. Finalmente, la reforma procede a la capitalización de las aportaciones realizadas para pensiones en una cuenta financiera (FDC) —con un tipo de cotización del 2,5 % sobre los ingresos—, mientras que la cuenta no financiera (o “nocial”: NDC) —con tipo de cotización de 16 %— se somete a un régimen de reparto *sui generis*, ya que las aportaciones se acumulan en forma de riqueza individual, aplicándoseles una tasa de retorno basada en el crecimiento del salario medio. La cuenta FDC sueca ocupa la posición representada en el vértice *A* del gráfico, ya que es un fondo de pensiones clásico, aunque obligatorio, con características definidas por el Estado y con tutela pública. En cambio, la cuenta NDC ocuparía la posición *B*, ya que es propiamente un sistema de reparto, aunque garantizando la plena equidad actuarial, lo que significa que la cuña fiscal marginal —que en los sistemas de reparto no actuarial (con pensión uniforme) se eleva al monto total de las cotizaciones— equivale aquí solo al valor descontado de las diferencias entre la tasa aplicada para la indexación de la cuenta NDC y la de crecimiento de la base fiscal.<sup>18</sup> Aun cuando esta cuenta solo capitaliza una pequeña parte de las cotizaciones, en orden a acumular un fondo de reserva o compensación, para hacer frente a las diferencias de tamaño de las cohortes demográficas derivadas de las fluctuaciones de la fecundidad, podríamos considerarla como una forma de pseudo-capitalización (de ahí la interrogación sobre el punto *B* en el gráfico), con la peculiaridad de que en este caso no existe riesgo de mercado, como en las cuentas FDC, porque el rendimiento está garantizado.

Tanto Palmer como Lindbeck (2005) y Diamond (2005) examinan también la sostenibilidad relativa de los diferentes sistemas, especialmente de los de tipo DB y NDC, en términos comparados. Aunque este último parece maximizar la sostenibilidad, al ser un sistema de reparto no está exento del riesgo demográfico — por mucho que se constituyan fondos de estabilización para hacer frente a las diferencias de tamaño de las distintas

---

<sup>17</sup> Un aspecto adicional del sistema DC plenamente contributivo es su fácil transferibilidad internacional, ya que el saldo de estas cuentas puede asimilarse a riqueza individual. (Lindbeck, 2005). Diamond (2005) replica que parecido efecto puede conseguirse a través de acuerdos bilaterales.

<sup>18</sup> Para una carrera típica de cotización de 32 años y tasas de retorno  $G=0,2$ ;  $R= 0,4$ , la cuña fiscal del sistema no actuarial (*I*) se aproxima a la mitad de la tasa de cotización, aunque esta diferencia casi nunca es completa porque los regímenes de pensiones no son puros (Linbeck y Diamond, 2005). Por eso mismo, como señala Diamond, avanzar por la diagonal tridimensional desde el origen *I* en dirección al punto *A* no necesariamente significa mejorar, si se tienen en cuenta al mismo tiempo objetivos de eficiencia y de equidad. La tasa *R* de mercado a largo plazo no equivale necesariamente a la de indexación de la cuenta NDC —porque ésta depende también del número de cotizantes, que crece lentamente con el envejecimiento— pero, si lo hiciera, podríamos considerar que la pseudo-capitalización aproxima el punto *B* al punto *A*, como sugiere la flecha del gráfico. Hay que tener en cuenta que la progresividad fiscal compensa algunas de las distorsiones antiigualitarias derivadas de la NDC, al igual que sucede cuando las diferencias salariales son bajas o disminuyen en el tiempo.



cohortes—, lo que implica que su sostenibilidad<sup>19</sup> depende de la fiabilidad de las proyecciones y de la ausencia de *shocks* o perturbaciones demográficas en el futuro (riesgo que se evita con los sistemas y las cuentas FDC, a cambio de elevar el riesgo de mercado)<sup>20</sup>. Además, al fijar la anualidad de la pensión con base a la cuenta acumulada —incorporando una revalorización anual del 1,6 %— y proceder más tarde a compensar las eventuales desviaciones anuales de la inflación, sigue existiendo un cierto riesgo de transferencia intergeneracional. Afrontar lo uno y lo otro exigiría introducir un coeficiente estabilizador, para neutralizar el efecto de las fluctuaciones en la tasa de dependencia (con lo que se reduciría el riesgo que recae sobre las generaciones activas, aumentando el riesgo de renta para las pasivas), y mantener una cuenta individual descendente ajustada a las expectativas de vida del pensionista, con una anualidad variable. Alternativamente, el problema podría corregirse manteniendo un fondo de estabilización suficientemente elevado (Lindbeck, 2005).

No cabe introducir una cuarta dimensión en nuestro gráfico tridimensional para tomar en consideración el conjunto de riesgos intertemporales examinados por Lindbeck y Persson (2003, § 6). El Cuadro I simplifica tales riesgos en dos grandes epígrafes: políticos (o de ajuste), y de rentas (y de mercado). Estos autores concluyen que una forma adecuada de diversificar el riesgo consiste en diseñar sistemas que combinen mecanismos de reparto y de capitalización, ya que uno y otro tienen diferentes características de riesgo, como se observa en el Cuadro I. Por lo que se refiere al impacto de la alternativa de definir prestaciones o contribuciones (DB/DC), las primeras regulan mejor el riesgo compartido en el interior de las generaciones, mientras que las segundas reparten mejor el riesgo entre generaciones. Tal combinación se consigue en muchos casos introduciendo una pensión básica o mínima en sus sistemas contributivos (en el sistema NDC Palmer denomina a este mínimo “ancla de garantía”).

Diamond, esquematiza el problema denominando “eje de ajustes” al eje de profundidad (Z), ya que para optimizar el conjunto de aquellos riesgos resulta inevitable determinar periódicamente de forma exógena la tasa de sustitución o la de cotización (que, en principio, se suponen endógenas en los sistemas DC y DB, respectivamente). Supone, además, que en el plano inferior del cubo las reformas tienden a moverse a lo largo de la diagonal, ya que los sistemas DB dejan mayor espacio para las políticas distributivas (no actuariales), mientras que los sistemas DC tienden a emplearse para alcanzar un mayor grado de equidad actuarial, por lo que, más que de distinción radical entre unas y otras, no encontramos en realidad en un espacio continuo. Lindbeck (2005), por su parte, examina las diferentes vías por las que un sistema DB puede funcionar como uno NDC, imitando sus virtudes o ventajas mediante la utilización de tales mecanismos de ajuste, comparándola alternativamente con la

---

<sup>19</sup> En los sistemas maduros, se entiende por sostenibilidad el equilibrio financiero a largo plazo del sistema sin necesidad de modificar los tipos de cotización futuros, lo que iguala el esfuerzo relativo de las generaciones sucesivas. En un sistema puro de reparto con beneficios definidos eso implica que la tasa media de sustitución pensión /salario ha de cambiar igual que lo haga la *ratio* de capacidad (inversa de la *ratio* de dependencia). Pero en el sistema sueco de NDC la tasa de sustitución es endógena, por lo que no cabe actuar sobre ella una vez producida la jubilación.

<sup>20</sup> El caso reciente más aparatoso está asociado a la “crisis del corralito” en Argentina (2001-2002), tras el fracaso de una política de anclaje del valor de la moneda económicamente inconsistente. Para la Norteamérica actual el riesgo ya se materializa en una infracapitalización de los fondos de pensiones de empresa del orden de 480.000 millones de dólares: véase Knowledge@Wharton (2006). Con la peculiaridad de que el riesgo de insolvencia derivado de la incapacidad para hacer frente a estas obligaciones se trasladaría a la Corporación Estatal de Garantía (PBG), y el plan de rescate de este último recaería sobre los contribuyentes, “nacionalizando” las pérdidas: Knowledge@Wharton (2005).

senda contraria, aunque considera que el sistema NDC (al combinar DC y RE) es el más idóneo para afrontar los problemas de asignación de recursos y distorsiones del mercado de trabajo producidos por los sistemas de pensiones maduros. Tal preferencia se debe a que este sistema resuelve mejor que el DB el problema de la estabilidad en los tipos de cotización, ya muy elevados en los países europeos más desarrollados, eliminando también el riesgo de mercado y maximizando al mismo tiempo la defensa de los “derechos de propiedad”.<sup>21</sup> Diamond (2004), en cambio, piensa que tales distorsiones pueden controlarse perfectamente sin establecer equilibrios actuariales puros, mediante un sistema —adecuadamente diseñado en orden a controlar conjuntamente la intervención sobre el mercado de trabajo, el aseguramiento y la redistribución— combinando una pensión básica única (*flat rate*) con beneficios proporcionales a las cotizaciones acumuladas.

Finalmente, para Lindbeck resulta prioritario también corregir las distorsiones inducidas en el mercado de trabajo inherentes a los sistemas DB (como las experimentadas por el anterior sistema sueco), una de las cuales —como explica la *contribución* de Palmer— obstaculiza la movilidad de los trabajadores cuando el sistema DB solo computa los últimos años de cotización como base salarial pensionable (al justificar racionalmente la resistencia de los trabajadores a la movilidad descendente, debido al fuerte impacto sobre la pensión inicial). Ciertamente, tal problema se resuelve computando toda la vida laboral del cotizante, pero en tal caso —si el diseño es actuarialmente equitativo— el trecho que separa al sistema DB del NDC resulta mínimo, aunque este último pierde flexibilidad de ajuste frente a las “ocurrencias estocásticas” (Diamond, 2005). Sin embargo, en todas las simulaciones numéricas evaluados por Lindbeck y Persson (2003, §5.5) el tipo de reformas que consigue mayores mejoras de bienestar paretianas es del tipo DB/AC, ya que todas las ventajas que se derivarían de una reforma que transitase entre el estado *I* y el *IV* (o el *A*) del gráfico pueden alcanzarse igualmente transitando desde el estado *I* al *II*, siempre que el sistema de reparto esté diseñado de forma rigurosamente actuarial y la edad de jubilación vuelva, como mínimo, a los 65 años. Para estos autores la ventaja de la reforma sueca —como sucede con las reformas que pasan del régimen de reparto al de capitalización— se deriva simplemente del encuadramiento de transparencia e individualización que proporcionan al sistema, lo que en determinados casos hace que la reforma se convierta en políticamente factible.<sup>22</sup>

### 3.- El “modelo anglosajón”: las pensiones en Norteamérica y Gran Bretaña

Ese es precisamente el punto de partida de la conceptualización de las reformas realizada por Diamond (2005), quien se muestra, en cambio, especialmente sensible a los

---

<sup>21</sup> En el caso de Brasil, en vez del derecho de propiedad la garantía de las pensiones proviene directamente del artículo 202 de la Constitución de 1988. Con la peculiaridad de que este artículo obliga a adoptar el régimen DB y a establecer una tasa de sustitución del ciento por cien “sobre la media de los treinta y seis últimos salarios de cotización,” actualizados con la inflación, lo que blinda la transferencia en favor de la primera generación. Como resultado, las pensiones de los funcionarios crecieron en los diez años siguientes el doble que los salarios públicos, situando a Brasil en 2004 a la cabeza de los países en la *ratio* que supone el gasto en pensiones de los funcionarios respecto al gasto público total (un 15%, consumiendo casi el 5% del PIB, frente a menos del 1% en España). Véase Palacios-Whitehouse (2006b). En 2004 el Tribunal Supremo brasileño tuvo que pronunciarse incluso sobre la constitucionalidad de gravar las pensiones con una contribución del 11%..

<sup>22</sup> La capitalización financiera produce adicionalmente efectos sobre la tasa de ahorro agregado, pero resultados parecidos pueden conseguirse mediante medidas fiscales ordinarias (Ibíd, p. 97). Para los nexos entre envejecimiento, pensiones de reparto y ahorro en Japón, véase Horioka *et al* (2007)

problemas distributivos y de riesgo de mercado —que aparecen con toda claridad en sus estudios sobre los sistemas norteamericano y Chileno—, optando por simular sistemas NDC obligatorios<sup>23</sup> aunque con propiedades distributivas similares a los sistemas de tipo DB, aprovechando al mismo tiempo la idoneidad de los primeros para neutralizar el riesgo de mercado de los sistemas de capitalización, que son los aspectos cruciales a resolver en las reformas que propone para los sistemas de pensiones de Estados Unidos y Reino Unido (Diamond, 2006).

El régimen vigente en este último país se describe en *la contribución* de Howard Glennerster, que sintetiza además la reforma adoptada finalmente por el gobierno Blair el 14 de junio de 2007, por la que se introduce un sistema de cuentas individuales de pensiones de tipo FDC, al que a partir de 2012 se inscribirá automáticamente a diez millones de asalariados con ingresos entre 5.000 £ y 33.500 £. La contribución mínima del trabajador será del 4 %, complementada con otra del empleador del 3 % y con una aportación estatal —vía deducción fiscal— del 1 %. El tope máximo para la contribución anual será de 3.600 £. y la edad de jubilación con plenos derechos se situará a los 68 años.<sup>24</sup>

El sistema norteamericano de pensiones de vejez, supervivencia e invalidez (OASDI) es de tipo DB/RE, se financia con cotizaciones del 12,4 % sobre las nóminas —hasta un máximo, que se sitúa actualmente en 90.000\$—, y el ingreso pensionable es el promedio de los ingresos de los 35 años más elevados —indexados con los ingresos medios—; la tasa de sustitución para calcular la pensión inicial emplea una fórmula progresiva y se mantiene constante, al indexarse también la pensión con los ingresos. La edad de jubilación con pensión plena está elevándose desde 65 a 67 años, aunque puede anticiparse desde los 62 o retrasarse hasta los 70, sufriendo penalización o recibiendo beneficios adicionales en uno y otro caso (en torno al 7 % de la pensión por cada año de adelanto o retraso). Para un trabajador-tipo —con salario pensionable de 30.000 \$—, jubilado en 2004 a la edad de pensión plena, la tasa mediana de sustitución de ingresos se situó en 44 % (multiplicada por 1,5 si solo trabajó un miembro de la pareja). Para un ingreso pensionable de 20.000 \$ la tasa aumenta al 51 % y se reduce a 41 %, 38 % y 33 % en los tres tramos superiores (con intervalos de 10.000 \$, por encima del caso-tipo).

Los sistemas de pensiones norteamericano y británico han venido soportando con especial intensidad la tensión entre sus dos objetivos básicos: sustituir ingresos de actividad y combatir la pobreza durante la vejez. El caso más conspicuo es el Británico, que pone incluso en cuestión este segundo objetivo, ya que la pensión básica estatal —que incumplió la regla, establecida por Lord Beveridge, recomendando situarla por encima del nivel de pobreza— llegó a representar un mero 15 % del ingreso medio, y el programa conservador previó hacerla descender hasta el 10 %, o simplemente suprimirla, como señala Glennerster en su *contribución*. En este caso el objetivo de sustitución de ingresos quedaba reservado

---

<sup>23</sup> Que son necesarios debido al carácter incompleto del mercado de pensiones vitalicias (*annuities*) y a los sesgos psicológicos o de comportamiento que impiden su desarrollo, puestos de manifiesto en el estudio de Davidoff *et al.* (2005) y en el fracaso del sistema voluntario de fondos de pensiones británico, corroborado *aquí* por Glennerster. Además, el mercado norteamericano ofrece generalmente fondos con alto coste de gestión (en lugar de los de bajo coste, basados en índices), lo que supone una reducción del orden del 7,5% en la pensión de un trabajador-tipo (Brown *et al.*, 2007, p. 27). Sobre la innovación en este campo, véase Universia (2007).

<sup>24</sup> Véase Howard (2007), quien cita una reciente encuesta (titulada *Attitudes to Pensions*) según la cual el 85% de los encuestados apoya la existencia de un plan nacional de ahorro para pensiones a través de cuentas (y el 68% la afiliación automática).

exclusivamente a los fondos de pensiones de empresa, en régimen de capitalización —que solo cubren a la mitad de la población— y a un pequeño segmento de pensiones ocupacionales, porque se confiaba en que la afiliación voluntaria a sistemas privados de pensiones ocupacionales se ocuparía de todo lo demás. El problema es que no lo hizo, hasta el punto de que Comisión Independiente de Pensiones<sup>25</sup> observó que el sistema se dirigía hacia una situación en que el 80 % de las personas mayores acabaría dependiendo de las pensiones asistenciales, proponiendo, para evitarlo, rediseñar el sistema público en orden a garantizar una tasa de sustitución del 30 % de los ingresos medianos mediante una combinación de la pensión básica estatal (BSP: 17 %) y la segunda pensión estatal (S2P: 14 %), que cubre con carácter obligatorio a quienes no tienen otra pensión ocupacional, imputando además créditos de cotización por el cuidado de personas dependientes. Esta última —aunque mantiene un cierto carácter actuarial— avanza rápidamente hacia una pensión de cuantía única. Alternativamente a esa combinación, la Comisión recomendó la fusión de ambas pensiones estatales, aunque parece estarse abriendo camino el consenso entre el “tercer sector” y el Parlamento acerca de la necesidad de establecer una pensión universal de ciudadanía en torno a 2015 —si bien algunas propuestas señalan la edad de 75 años como umbral para beneficiarse de ella, sometiéndola a la prueba de residencia (House of Commons, 2006, §§ 277-81).

En esa dirección se mueve la propuesta de reservar la acción estatal como garantía para evitar la pobreza durante la etapa de la “gran vejez”, esbozada en la *contribución* de José Antonio Herce para España, mientras que los *comentarios* críticos de Almudena Durán son asimilables a los argumentos de Diamond, para quien la escasa verosimilitud de la esperanza puesta por la Administración republicana en que la mayor parte de la población diseñe desde la esfera privada sus propios planes de ahorro para la vejez —por sí misma y/o con ayuda de los mecanismos de ahorro institucional— queda demostrada de forma fehaciente en Norteamérica por el hecho de que el 34 % de la población mayor de edad recibe el 90 % de sus ingresos de la malla última de seguridad<sup>26</sup> de la Seguridad Social —el 22 % de ellos, la totalidad de los mismos, y dos terceras partes el 50 % de sus ingresos—, dejando todavía a un 17 % de la población en torno o por debajo de la línea de pobreza —cifra que se eleva al 33 % entre los afroamericanos—, dado que el sistema de ingresos mínimos garantizados está concebido como una base de ingresos para la vejez, no como un mínimo suficiente *per se* (Diamond, 2006, F 101). De ahí su recomendación de que el Reino Unido implantara un sistema universal obligatorio para garantizar a todos un vejez digna, que solo fue recogida parcialmente por la reforma finalmente adoptada, que se limita a inscribir a todos los asalariados en un fondo de pensiones debidamente registrado, dejando abierta la posibilidad de autoexcluirse (*opting-out*), si bien esta decisión ha de ser explícita. El problema básico de dejar abierta esa posibilidad estriba en que, según las encuestas disponibles, el 29 % de la población da prioridad al gasto actual respecto al ahorro para el futuro, lo que permite prever una tasa considerable de abandonos —que la industria de seguros pretende controlar empleando el “palo,” o sea, manteniendo inusitadamente baja la pensión básica estatal.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Presidida por Lord Turner. Véase la página: <http://www.pensionscommission.org.uk/about/at.asp>

<sup>26</sup> Sobre la última malla en España, véase la *contribución* de Luis Moreno. A escala global, véase el estudio comparado de las “pensiones sociales” de Palacios y Sluchynsky (2006a), quienes preparan también para el WB un estudio sobre el diseño y la implementación de estos sistemas.

<sup>27</sup> Véase Howard (2007). El *comentario* crítico de Ruiz Huerta a la *contribución* de Glennerster se refiere a la propuesta de la Comisión, pero es aplicable igualmente a la reforma adoptada al término del gobierno Blair. En cambio, frente a las iniciativas unilaterales en esta materia del Presidente Bush, la reforma británica tiene la ventaja de recibir el consenso interpartidario.

Diamond concluye que para afrontar el paso a la edad de jubilación de las cohortes del *Baby boom* y el envejecimiento paulatino de la población no existen soluciones taumatúrgicas —como se pretende cuando se atribuyen propiedades infundadas a ciertas modalidades de organización de los sistemas de pensiones—. Y sobre todo, no existen soluciones indoloras. A la vista del conocimiento disponible, ninguna de ellas puede evitar el esfuerzo de realizar un mayor ahorro por parte de las generaciones activas, de retrasar la edad de jubilación y/o de moderar el consumo de las generaciones pasivas. La única forma de hacer todo esto de manera consensuada consiste en controlar estrictamente los costes de administración del sistema y repartir el esfuerzo de la manera más equitativa posible. Pero el *stock* de conocimiento acumulado no permite asentar el criterio de equidad a aplicar en el diseño de las inevitables reformas apelando a argumentos empíricos o a razonamientos abstractos estrictamente objetivos e impersonales.

Además, para resultar equitativa la reforma ha de reunir esa condición también a los ojos del conjunto de afectados —que, en última instancia, es la sociedad entera—. Es ahí donde las distintas propuestas pueden demostrar su mayor o menor capacidad de facilitar un tipo de decisiones sociales que no son estrictamente paretianas porque algunos —o todos— tienen algo que perder en lo relativo a los balances resultantes de la capitalización de sus ingresos a lo largo del ciclo vital —descontando, obviamente las expectativas sobre ingresos futuros—. Pretender obtener beneficios políticos significativos del proceso de elección social inherente a las decisiones de reforma se ha venido mostrando ilusorio, ya que mientras no se alcancen acuerdos para realizar reformas consensuadas nadie se arriesgará a aplicar unilateralmente medidas con vocación seriamente equitativa —que dañaría a las bases sociales que dan apoyo político al gobierno, sin satisfacer tampoco a las del adversario, quien aprovecharía previsiblemente la oportunidad para desplazar al gobierno reformista—. Pero si nadie se decide a reformar, aumentará la amenaza de insolvencia del sistema y el electorado cambiará periódicamente de preferencia política, sin llegar a resolver el problema. Esto es lo que conduce de forma casi inexorable a diseñar reformas susceptibles de alcanzar un amplio consenso interpartidario, para neutralizar sus efectos políticos y garantizar su estabilidad.

#### **4.- Una reforma ecléctica: la refundación del modelo alemán de pensiones**

La observación de la experiencia sueca, el eclecticismo que emerge de los modelos de reforma disponibles y la experiencia acumulada por la larga secuencia de reformas aplicadas en Alemania durante los últimos quince años —que terminaron abocando a un gobierno de “Gran coalición”— se encuentran en la base de *la contribución* de Axel Börsch-Supan y su equipo a nuestra *Conferencia*. El título —inspirado probablemente, en el debate con Peter A. Diamond—<sup>28</sup> es perfectamente significativo. La formulación teórica del problema la realizó Börsch-Supan (2005) con ocasión del trabajo colectivo del Banco Mundial sobre los sistemas con cuentas NDC. En síntesis, sus conclusiones indican que estas cuentas, si están bien diseñadas, se adaptan bien a un entorno económico y demográfico que haya sido convenientemente anticipado, pero no se equilibran automáticamente en caso de cambios en los parámetros macroeconómicos o de sorpresas en los parámetros de longevidad, ni son

---

<sup>28</sup> Véanse los vívidos términos del debate entre ellos, celebrado en junio de 2000 en Turín (Diamond, 2001). Como se señala en los párrafos anteriores, independientemente del análisis académico, el problema básico que se plantea es el de la economía política y la elección social previa a la reforma: se trata de adoptar en democracia una decisión social que implica reducir las expectativas de consumo generadas por una definición inicial de beneficios que resulta insostenible. El estudio de esta problemática es el objeto del panel que Börsch-Supan (2003) viene construyendo desde entonces.

automáticamente sostenibles, a menos que la tasa de retorno *ex ante* coincida *ex post* con la de aportaciones.<sup>29</sup> No son, por ello, equivalentes a las cuentas de los sistemas de capitalización.

Sin embargo, sus ventajas se derivan del cambio de perspectiva que producen en la percepción que el público se hace del sistema de pensiones —ya que proporcionan un sentido de justicia y neutralidad actuarial— y en la introducción de una nueva retórica sobre el mismo, al hacer pensar en términos de cuentas individuales, que estimulan indirectamente la propensión al ahorro y la familiaridad con el sistema de capitalización, el cálculo de la “riqueza en pensiones” —por parte de los beneficiarios y de los administradores— y la portabilidad de las mismas. Ventajas adicionales consisten en eliminar el problema político de la edad a la que se alcanzan pensiones plenas —transfiriéndolo desde el conjunto del sistema al futuro pensionista— y en elevar la capacidad de elección individual, así como el desviar la atención desde los cambios en los parámetros del sistema anterior (con la consiguiente comparación entre costes adicionales y reducción de beneficios) hacia el cambio y la necesidad de adaptarse a un sistema enteramente nuevo, eliminando al mismo tiempo los desincentivos a participar activamente en el mercado de trabajo —paradójicamente, pues, la mayor transparencia en este caso consiste en dirigir la vista hacia aspectos frecuentemente olvidados—. Por eso, aunque se trate de un cambio de retórica, no es un cambio meramente retórico, ya que es susceptible de incidir sobre los comportamientos y producir efectos económicos reales, de tipo similar a los estudiados por Wicksell y Keynes en su tiempo.

*La contribución* de Börsch-Supan y sus colaboradoras trata, precisamente, de presentar las reformas realizadas en el sistema de pensiones alemán durante los últimos quince años como una larga marcha desde un sistema de reparto escasamente actuarial a otro que, sin abandonar los criterios de reparto ni de beneficios definidos, funciona en realidad como un sistema con prestaciones definidas y elevada justicia actuarial. Y ello no porque en el diseño inicial de las reformas existiese un “plan de ruta” clarividente, sino a través de una estrategia de tanteo impulsada por las crisis presupuestarias y orientada por los vaivenes políticos —cosa, por lo demás, bastante frecuente en este tipo de decisiones, que suelen dar pie a que se manifieste la “astucia de la razón”—. La explicación racional de este rodeo es bien simple: como reconoce Lindbeck (2005), el marco NDC, que facilitó la elección social en Suecia —adoptada en el contexto de una crisis generalizada— habría resultado probablemente perjudicial en Alemania, a la luz de los estudios sociométricos comparativos realizados por el propio Börsch-Supan, en asociación con Tito Boeri y Guido Tabellini. La reforma alemana es un compromiso entre sostenibilidad frente a los cambios y estabilidad en los ingresos del trabajador individual, preservando en lo posible el contenido de aseguramiento que el sistema alemán ostenta desde que fuera fundado por el canciller Bismarck<sup>30</sup> —aunque complementado con subsidios estatales que se sitúan actualmente en torno al 30 % del presupuesto del sistema (el 8,5 % del PIB).

En general, a la vista de la información disponible, puede decirse que el sistema alemán era antes de las reformas de 2004 y 2007 uno de los más generosos del mundo, como

---

<sup>29</sup> Obsérvese que a comienzos del siglo XXI nos enfrentamos al mismo problema “wickselliano” de las expectativas anticipadas al que se enfrentó la escuela de Estocolmo en el primer tercio del siglo XX, aunque en aquel caso el aspecto problemático se refería a la evolución del empleo y a la distribución realizada directamente a través del mercado de trabajo (Véase la § 1.1 de *mi contribución*).

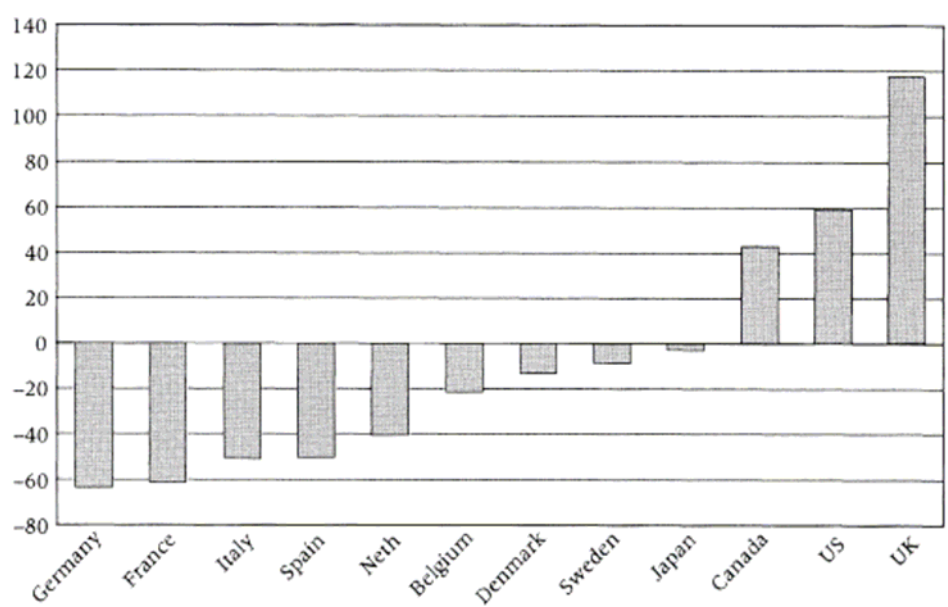
<sup>30</sup> Con el fin de arrebatarse la bandera social a la socialdemocracia y de hacer posible el nuevo Estado Alemán, al que la astucia de la razón convirtió en el primer Estado de bienestar. El programa suscitó la enemiga de Herbert Spencer —quien consideró a Bismarck un príncipe guerrero—. La amenaza de la revolución bolchevique se encargaría en 1918 de extenderlo al conjunto de la Europa continental.

se deduce del gráfico II, extraído del estudio de Gruber y Wise (2005)<sup>31</sup>, que refleja los efectos que tendría sobre los gastos del sistemas de pensiones la aplicación de una sistema común con una tasa de sustitución del 60 % de los ingresos obtenidos a la edad con ingresos máximos (situada en los sesenta años) y con deducciones o elevaciones actuariales del 6 % por cada año de adelanto (aunque no antes de los 60) o de atraso en la percepción de beneficios en relación a la edad normal de jubilación, situada a los 65 años.

En síntesis, las medidas adoptadas por las sucesivas reformas alemanas entre 1992 y 2001 fueron: a) tomar como referencia para las pensiones los salarios netos en lugar de los brutos; b) establecer una mejor correspondencia actuarial de la pensión en relación a la edad de jubilación y modular la edad de pensión de las mujeres para que se iguale con la de los hombres en 2015; c) introducir un sistema con varios pilares: i) una pensión mínima garantizada a un nivel un 15 % superior al ingreso básico asistencial (a la que se accede mediante prueba de ingresos); ii) el pilar contributivo preexistente, al que se somete a una reducción paulatina de 10 puntos porcentuales en el nivel general de la pensión, desde el 70 % actual —corrigiendo las desviaciones actuariales de las pensiones de invalidez y supervivencia—; iii) un sistema de pensiones ocupacionales con nuevas facilidades para convertir salarios en fondos de pensiones del tipo DC, y iv) un pilar con cuentas individuales de capitalización voluntarias con tutela estatal y con imposición fiscal diferida<sup>32</sup> (aunque solo para pensiones vitalicias) —a las que se podrá llegar a transferir 4 puntos de la cotización en 2009—. Todo ello con vistas a que en 2030 la tasa de sustitución de ingresos agregada de los pilares contributivo y voluntario no baje del 67 % y la tasa de cotización no supere el 22 %, comprometiéndose los gobiernos a actuar anticipadamente en caso de riesgo de incumplimiento de tales objetivos.

## Gráfico II.- EL EFECTO DE UN SISTEMA COMÚN

Variación del gasto en pensiones (en % sobre el coste base del sistema actual)



<sup>31</sup> Aunque el gráfico reproducido aquí es el de Wiese (2004), gráfico 17.

<sup>32</sup> En el caso de personas con bajos ingresos los incentivos fiscales cubren prácticamente la totalidad de la aportación, y adoptan forma de U para las sucesivas decilas (forma que se debe a la progresividad del impuesto del que se deduce).

Las estimaciones de Börsch-Supan *et al.* indican que en torno a un 80 % de los hogares que cuentan al menos con un miembro en el pilar contributivo disponen también de cobertura en el pilar ocupacional y/o el voluntario (denominado “pensión Riester”). Excepto en las decilas inferiores, en conjunto las reducciones en la tasa de sustitución se están viendo compensadas por los otros pilares, aunque en las decilas superiores el efecto puede haber sido perverso, al aprovechar las bonificaciones fiscales para reestructurar la cartera de inversiones y reducir la tasa de ahorro.<sup>33</sup> Al término del proceso, los autores estiman que las pensiones alemanas de reparto supondrán entre el 55 % y el 65 % de los ingresos totales de los jubilados (frente al 75-85 % antes de la reforma).

El riesgo de incumplimiento de los objetivos de cotización apareció tan pronto se adoptó la reforma, en un contexto de crisis fiscal y escaso crecimiento de la economía alemana. Una nueva Comisión, constituida en 2003, recomendó, junto a otras medidas, elevar la edad normal de jubilación gradualmente desde 65 hasta 67 años y modificar la indexación de las pensiones, introduciendo un factor que las relaciona con la evolución de la tasa de dependencia del sistema, acentuando al mismo tiempo la relación actuarial, especialmente en casos de invalidez. El “factor de sostenibilidad”<sup>34</sup> en la revisión de las pensiones implica corregir anualmente las pensiones revalorizadas con un coeficiente que las alinea en sentido contrario a los cambios experimentados por la tasa de dependencia, dándole a este factor un peso del 25 % (mientras que, si fuera del 100 %, garantizaría que el gasto total en pensiones crece exactamente igual que los ingresos por cotizaciones). Börsch-Supan (2005, § 5.4) demuestra que tras las reformas adoptadas en 2004 y 2007 el sistema de reparto alemán funciona de manera bastante similar al sistema sueco de cuentas nocionales — porque el factor de sostenibilidad, desempeña el mismo papel estabilizador que la tasa de retorno del sistema NDC<sup>35</sup>—, sin dejar de ser un sistema DB, corregido con un factor indexado a la tasa de capacidad demográfica.

El resultado de todo este debate es una considerable ampliación del abanico de modalidades de reforma disponible para países cuyos sistemas de pensiones están llegando más tarde al estadio de madurez y que experimentaron el *baby-boom* y la segunda transición demográfica con un decenio de retraso —aunque esta última sea más abrupta, como sucede en el caso de España—. A la ventaja de ser los penúltimos en llegar se une en nuestro caso la ventaja de disponer de un instrumento político de consenso —el pacto de Toledo— que debería permitir afrontar las reformas de sostenibilidad con tiempo suficiente para que pueda ser anticipada por los destinatarios a la hora de establecer sus planes de ahorro voluntario para la vejez. Con mayor motivo esto es así para muchos países de Latinoamérica, que se encuentran en diferentes etapas de implantación o maduración de sus propios sistemas de pensiones, diseñados inicialmente bajo las modalidades más diversas dentro del espacio tridimensional delimitado por nuestro gráfico, con grados de carencia, probabilidades de

---

<sup>33</sup> Bonificaciones que incluyen la propuesta de un régimen de doble exención (para aportaciones e intereses) aplicable a la cuota fiscal resultante, lo que significa gravar exclusivamente las cantidades recibidas como beneficios de jubilación (*exempt-exempt-taxed regimen of ex post taxation*).

<sup>34</sup> Siendo  $TD$  la tasa de dependencia, su expresión es:  $f = 1 + 0,25 (1 - TD_{t-2} / TD_{t-3})$ . Para garantizar la disponibilidad de datos, el desfase de un año se aplica al conjunto de la actualización (que indexa la pensión con los salarios brutos, la corrige de los cambios en el tipo de cotización y deduce las aportaciones voluntarias a las cuentas “Riester” de pensiones).

<sup>35</sup> En ambos casos, tomando globalmente la factura de las pensiones, al cabo de un número de años  $T$ , si el número de pensionistas permaneciera constante el factor de acumulación sería:  $(1+n)^T \cdot (1+g)^T$ , siendo  $n$  la tasa de crecimiento de los cotizantes y  $g$  la del salario medio (en el Cuadro I:  $G = n + g$ ).



sostenibilidad e imperativos de corrección también muy diferentes, como lo son las sendas de reforma examinadas en las páginas anteriores: con regímenes de nueva implantación, como sucede en Gran Bretaña y en el reciente sistema NDC sueco, o corrigiendo los sistemas clásicos de reparto con beneficios definidos, como sucede en Alemania.

## **5.- Un enfoque integrado de las transferencias intergeneracionales: política de recursos humanos, educación y pensiones en España**

Las transferencias intergeneracionales de recursos realizadas a través del Estado de bienestar no se refieren exclusivamente a las generaciones activas y pasivas, una vez franqueada la edad de jubilación, sino que incluyen también las realizadas en sentido inverso, a favor de las edades pre-activas, y muy particularmente las destinadas a la educación y la inversión en recursos humanos, que constituye la causa fundamental del desarrollo económico moderno y el principal factor desencadenante de la “gran divergencia” en los niveles de renta par capita entre grupos de países. Ciertamente, la idea de imputar directamente la causa del extraordinario salto adelante de la inversión en recursos humanos que dio origen a aquella transformación a la preocupación de las generaciones activas por encontrar un activo de inversión —destinado a la reproducción, la crianza y la educación de los hijos— capaz de proporcionarles una distribución suave de sus pautas de consumo a lo largo del ciclo vital ha encontrado serias objeciones históricas (Galor, 2005).

En la formulación clásica de Caldwell (1976, 2005) la idea de los flujos de riqueza intergeneracionales se limitaba a afirmar que antes de la primera transición demográfica la fecundidad incontrolada constituía una modalidad de elección económica racional. Además de apoyarse en una considerable masa de estudios antropológicos e históricos<sup>36</sup>, el punto de partida empírico para formularla fue el impresionante salto adelante en inversión en educación —y en la capacidad para prescindir del trabajo infantil—realizado por las élites urbanas de Ghana en el transcurso de una sola generación a comienzos de los años sesenta —rompiendo con las pautas vigentes en la generación inmediatamente anterior—, con la contrapartida de las transferencias realizadas más tarde por los jóvenes graduados en favor de sus propias familias. Tanto en ese país como en la India y Bangladesh dos decenios más tarde el gran salto de la inversión en educación coincidió con la adopción de estrategias familiares mucho más complejas —que, además de los ingresos, perseguía otros muchos motivos, relacionados con el orgullo parental, el prestigio u honor de la familia y las alianzas practicadas a través del mercado de enlaces matrimoniales—. Muchos estudios observaron el tránsito desde formas de familia que implican la consideración de los hijos como un valor económico positivo directo —con capacidad en muchos casos para devolver a los padres, mediante el trabajo en la agricultura, todo el gasto consumido durante la infancia y la primera adolescencia, incluso antes de llegar a la edad de abandono del hogar familiar o en la etapa de jóvenes adultos—<sup>37</sup>, hacia modalidades de inversión más sofisticadas, consideradas como

---

<sup>36</sup> En la España preindustrial, este tipo de flujos se encontraban regulados por las pautas asociadas al régimen de heredamiento: en Cataluña, por ejemplo, Pierre Vilar descubrió que el *hereu* se responsabilizaba tanto de la atención a los mayores como de la dotación de capital humano y físico para el establecimiento de los hijos menores en actividades no agrarias, preservando con ello la integridad de la explotación familiar y su productividad. En otras regiones, y particularmente en Castilla, la inversión en educación fue la plataforma para la emigración interior, lo que explica que la región fuera la pionera en tasas de alfabetización hasta bien entrado el siglo XX (Núñez, 1992, 2005).

<sup>37</sup> A la vista de los estudios actuales acerca de la etapa previa a la transición de la fecundidad, haciendo las adecuadas salvedades respecto a las diferentes modalidades de producción, Caldwell

mecanismos de previsión y garantía frente a los desastres, la sequía, la vejez y otras formas de riesgo.<sup>38</sup> Invertir en hijos mejor educados supuso diversificar las fuentes de ingresos de la familia (con la posibilidad de que accedieran a empleos en la ciudad, en la industria y los servicios) y disponer de medios de conexión con la burocracia estatal, lo que implicaba también intercambiar cantidad por calidad de recursos humanos, traduciéndose en el descenso de la fecundidad, a medida que se elevaba la duración y el coste de la inversión en educación y avanzaba la urbanización, generalizando nuevas pautas de consumo y producción, hasta el punto de convertir al Índice de desarrollo humano (IDH) en un buen predictor del inicio de la primera transición en el régimen de fecundidad demográfica (Caldwell, 2005, p. 736).

Sin embargo, una causación directa de este tipo para los flujos en una y otra dirección no puede sostenerse para fases más avanzadas del proceso de modernización, por mucho que ni siquiera en Estados Unidos resulte actualmente irrelevante la proporción del bienestar de las personas mayores que proviene de la convivencia familiar, y de la atención o los ingresos transferidos directamente por sus descendientes (Rendall y Bahchieva, 1998; Waite, 2005). La tesis de causación directa resulta todavía más difícil de verificar en Europa, dados los agudos contrastes en la evolución histórica de los lazos familiares en este continente, que se resiste, además, a avanzar en la línea de una cierta convergencia (Reher, 1998).

Al igual que ocurre en otros países nórdicos y en Estados Unidos, la cifra de hogares daneses en que conviven descendientes y personas mayores se encuentra por debajo del 10 %, lo que sitúa a Dinamarca en el grupo de países en que estos lazos resultan menos intensos (Reher, 1998, p. 210). A partir de una encuesta realizada en 2002 a casi 35.000 gemelos monocigóticos<sup>39</sup> daneses nacidos entre 1931 y 1982 para analizar las diferencias en el nivel de bienestar subjetivo derivadas del emparejamiento y la fecundidad, Kohler *et al.* (2005) establecen que el emparejamiento produce una elevación neta del orden del 73 % de una desviación estándar (*ST*) en la felicidad subjetiva entre los hombres daneses, y del 43 % de la cifra correspondiente entre las mujeres danesas. Para las mujeres con edades entre 25 y 45 años el efecto neto de tener el primer hijo es un aumento del 42 % de la *ST* en la felicidad subjetiva, pero el del segundo hijo la disminuye en un 13 % y con el tercer hijo el nivel de felicidad vuelve a la situación de quienes no tienen hijos; en cambio, en los hombres el primer hijo aumenta la felicidad en un 29 % de la de la *ST* si es varón y en un 17 % si es mujer, y tener más hijos no introduce cambios en la felicidad del padre. Además, cuando se controla por la variable emparejamiento, tener hijos no mejora la felicidad de los varones —porque la ganancia de felicidad derivada del primer hijo se debe a la influencia de este hecho sobre las perspectivas de estabilidad de la pareja—. Finalmente, para las personas con edades comprendidas entre 50 y 70 años haber tenido hijos no supone una mejora de la felicidad subjetiva. De este modo, si el emparejamiento y el primer hijo biológico pueden explicarse por razones interesadas, en orden a mejorar la felicidad de los padres o las perspectivas de mantener sus parejas —que es uno de los factores explicativos más relevantes de las diferencias de felicidad—, tener dos hijos o más no puede explicarse por razones de utilidad de la pareja.<sup>40</sup>

---

(2005, p. 733) sitúa entre 15 y 17 años la edad a la que los hijos de las familias campesinas trabajan lo suficiente para compensar su consumo y en 25 años la de compensación por el consumo pasado.

<sup>38</sup> Caldwell detecta un gran consenso analítico acerca de la estima premoderna de los hijos como valor de aseguramiento. Véanse también las consideraciones hechas más arriba a la *contribución* de Palmer.

<sup>39</sup> Lo que elimina el factor genético en las diferencias entre cada pareja de gemelos.

<sup>40</sup> Lo que explica que, en ausencia de estímulos provenientes de cambios en las condiciones socioeconómicas, en las políticas y normas sociales o el contexto cultural, el índice sintético

Pero, aunque la causación del doble flujo de transferencias intergeneracionales no pueda establecerse de forma directa, la lógica cambia cuando se razona en términos de modernización y diferenciación de sistemas sociales,<sup>41</sup> como hicieron Becker y Murphy (1988), quienes conciben la intervención del Estado en el ámbito de la familia —y particularmente en proporcionar educación, por un lado, y pensiones de vejez, por el otro— como un medio para elevar el bienestar, substituyendo con regulación e intervención de políticas públicas el tipo de acuerdos entre los descendientes y sus progenitores que se producirían si niños y adolescentes estuvieran en disposición de establecer contratos orientados racionalmente hacia la búsqueda del mayor bienestar individual. Eso no implica negar que la mayoría de los padres actúan orientados por impulsos altruistas, y que identifican su propio bienestar con el de sus descendientes, sino que el Estado de Bienestar funciona en realidad al modo de un gran contrato social implícito entre generaciones, a través del cual la inversión en capital humano realizada durante las primeras edades produce una rentabilidad a lo largo de la vida activa que permite devolver el “préstamo”, que se reutiliza para reinvertirlo en capital humano para la generación entrante, y compartirla con la generación mayor de edad, remunerando el ahorro de los activos y proporcionando ingresos durante su vejez.

El Cuadro II recoge los indicadores significativos de la inversión en recursos humanos realizada en España para tres cohortes pertenecientes a generaciones bien significativas, con una separación de treinta años entre ellas (o sea, dos generaciones): la de nacidos antes de la Primera guerra mundial, la primera cohorte de los nacidos tras la Guerra civil y la de 1970, que se sitúa entre las cohortes centrales de la generación del *Baby boom*. La cohorte siguiente en esta serie de generaciones —la de nacidos en España en 2000— reduce su tamaño en un cuarenta por ciento respecto de la de 1970.<sup>42</sup> Dado que la inmigración no dispone de una escolarización homogénea, para mantener el *stock* agregado de años de escolarización este descenso de tamaño debía ser compensado con un aumento de la inversión, cosa que efectivamente ha ocurrido, ya que, según la OCDE (2006, tabla C.1.1), las expectativas de educación para los niños españoles menores de cinco años se elevan a 17,2 (16,6 para los hombres y 17,7 para las mujeres). En el año 2006 el gasto por estudiante (GPE) asciende a 5.075 € (con un crecimiento real desde 1995 del 55 %); la pensión inicial de jubilación en el régimen General de la Seguridad social es de 16.228 € anuales (un 82,9 % del salario medio, situado en 19.577 €)<sup>43</sup> y la pensión inicial de viudedad equivale a un 49,5 % de aquella; finalmente, las cotizaciones por contingencias comunes a la seguridad social representan el 28,3 % del salario, aunque incluyen también la incapacidad laboral transitoria, el riesgo de embarazo y la maternidad, descontando las cuales —y agregando la cotización para pensiones

---

de fecundidad tras la segunda transición demográfica se sitúa por encima de uno pero generalmente por debajo de 1,5 —muy inferior a la tasa de reemplazo generacional.

<sup>41</sup> En *mi contribución* analizo la aparición del sistema completo de transferencias intergeneracionales en la Alemania de Bismarck y su rápida difusión por el continente, impulsada por la gran visibilidad de las ganancias de eficiencia económica y tecnológica derivadas del nuevo sistema educativo.

<sup>42</sup> Estimaciones proporcionadas por José Antonio Fernández Córdón, en una proyección del tamaño que alcanzará la cohorte en 2025, realizada en 1998, cuando todavía no se tomaba en consideración el gran salto adelante en los flujos migratorios. Así pues, los incrementos de escolarización entre las cohortes nacidas en 1910, 1940, 1970 y 2000 fueron: 53 %, 63 % y 34%, para las tres últimas, mientras el GPE (en € 1995) se multiplicaba por 1,7, 4,9 y 1,6, respectivamente (Cuadro II).

<sup>43</sup> El salario medio es el de la serie BDSICE 460350, computando catorce mensualidades anuales. Los datos se corresponden con los del § 7.1 de *mi contribución*.

derivadas de accidente laboral—, la cotización para pensiones se estima en el 26,5 % del salario<sup>44</sup>. Por su parte, la esperanza de vida a los 65 años se sitúa en 19,04 años<sup>45</sup>.

## CUADRO II.- GASTO POR ESTUDIANTE, *STOCK* NETO Y AÑOS DE ESCOLARIZACIÓN POR GENERACIONES:

Cohortes nacidas en 1910, 1940 y 1970, a la edad de veinticinco años <sup>46</sup>

	NACIDOS EN 1910		NACIDOS EN 1940		NACIDOS EN 1970	
	VARONES	MUJERES	VARONES	MUJERES	VARONES	MUJERES
<b>NÚMERO<sup>a</sup></b>	191.452	210.393	232.485	236.490	327.073	317.245
<b>STOCK<sup>b</sup></b>	1.133.958	902.713	2.063.497	1.571.654	4.181.415	4.100.391
<b>AÑOS ESC.<sup>c</sup></b>	5,9	4,3	8,9	6,6	12,8	12,9
<b>PROMEDIO</b>	5,1		7,8		12,9	
<b>GPE (PTAS.)<sup>d</sup></b>	135		3.463		357.138	
<b>GPE (€1995)<sup>e</sup></b>	274		455		2.238	

NOTAS <sup>a)</sup> Estimaciones proporcionadas por David Reher. <sup>b)</sup> Fuente: Núñez (2005). <sup>c)</sup> Cociente entre las filas 2ª y 1ª. <sup>d)</sup> El gasto por estudiante corresponde a la cifra media cuando la cohorte tenía 25 años: Véase Espina (2000, cuadro 1.1, Col. 23). Para la generación de 1910, datos de 1934. <sup>e)</sup> Para 1995: MECI (cociente entre gasto público total en educación y población escolarizada). Cifras extrapoladas con series de Espina (2000, cuadro 1.1, Col. 24).

A partir de estos datos podemos realizar una verificación muy sencilla de la “equidad distributiva” del “contrato implícito intergeneracional”, suponiendo: que la inversión en capital humano de las cohortes más jóvenes se financia a través de un “préstamo implícito” por una cuantía equivalente al GPE anual durante los 17,2 años esperados de escolarización; que, tanto la cancelación de ese “préstamo” durante la edad adulta a través de los impuestos destinados a financiar la educación, como la financiación de las pensiones de reparto de los mayores realizada mediante cotizaciones, son financiadas en parte con cargo a la elevación de los ingresos de los adultos derivada de la rentabilidad obtenida de la inversión inicial en

<sup>44</sup> En 2004-2005 las pensiones contributivas representaron el 86,3% del gasto en prestaciones de la S.S., por lo que la cotización para pensiones se situó en el 24,4%. Las cotizaciones adicionales por accidentes de trabajo supusieron un 8,3% respecto de las por contingencias comunes, por lo que hay que agregar 2,1% de cotización. Agradezco esta información a Almudena Durán.

<sup>45</sup> Estimada para 2006 a partir de las últimas tablas del INE para 1998, que la situaban en 18,25, manteniendo el ritmo de cambio observado desde 1990. La cifra es el promedio ponderado de varones y mujeres, cuya diferencia de esperanzas de vida a esa edad es de cuatro años.

<sup>46</sup> Nótese que los datos de las tres primeras filas del cuadro se refieren a la cohorte nacida en cada una de esas fechas. En cambio, la cifra media de años de escolarización por persona en edad activa en España en 1965 y 1995 (cuando las cohortes nacidas en 1940 y 1970 tenían 25 años), eran 5,1 y 7,5 años, respectivamente (de la Fuente-Doménech, 2006, Cuadro A.8). Las dos últimas filas del cuadro II se refieren igualmente a cifras medias para esos mismos años.

capital humano a la que se destinó el GPE; finalmente, se supone que el “contrato” debe quedar liquidado proporcionando pensiones vitalicias a los mayores y a sus supervivientes.

Tomo como referencia la verificación llevada a cabo por Montes (2002), a partir de la base de microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990-91, según la cual para conseguir el equilibrio perfecto de las transferencias intergeneracionales realizadas en 1990-1998 debían elevarse las pensiones de su “individuo agregado” en un 7,8 % (p. 171).<sup>47</sup> Sin embargo, para contrastar si el equilibrio observado por Montes para el decenio precedente — formalizado y generalizado en Boldrin-Montes (2005)— se mantiene quince años más tarde, empleando los datos medios de 2006 sintetizados en párrafos anteriores, adoptaré la estrategia de Becker y Murphy, que resulta mucho más sencilla. Los cálculos se realizan aplicando matemáticas financieras básicas. Como tipo de interés tentativo de equilibrio, tanto para el préstamo como para el retorno de la inversión en capital humano y para el descuento de anualidades, se toma el promedio de las cifras que Montes observó para su individuo agregado durante el período 1990/1998, situado en 3,4 % (p. 170) —que es, precisamente, el que registran los fondos garantizados de renta fija a diez años en marzo de 2007<sup>48</sup>—. Además, se razona en términos reales, haciendo abstracción de la inflación, y se supone el solapamiento de tres generaciones: la de los jóvenes menores de 25 años, edad en la que se sitúa la entrada en actividad y el comienzo de la vida adulta —tras disfrutar durante 17,2 años del préstamo implícito en el GPE—; el tramo de cuarenta cohortes con edades comprendidas entre 25 y 65 años, y el grupo de 19,04 cohortes correspondientes a los años en que se espera recibir pensiones de jubilación (a los que se añaden dos años de pensión de viudedad, en cuantía equivalente al 49,5 % de la de jubilación).

El valor mínimo estimado para el capital humano acumulado por la inversión del préstamo educativo al término de los 17,2 años equivale al valor futuro de la serie de 17,2 anualidades de 5.075 €:

$$A) \quad 116.030 = 5.075 \cdot [(1 + 0,034)^{17,2} - 1] / 0,034$$

Como el préstamo se cancela mediante impuestos que garanticen un préstamo similar para la generación entrante, la generación adulta deberá aportar 17,2 cuotas de 5.075 €. Sin embargo, podemos distribuir esta cancelación a lo largo de la vida activa en 40 cuotas, aplicando el factor de conversión correspondiente:<sup>49</sup>

$$B) \quad 0,593 = [(1 + 0,034)^{17,2} - 1] / [(1 + 0,034)^{17,2} - (1 + 0,034)^{17,2 - 40}]$$

Con lo que la cuota fiscal anual para devolver el préstamo en 40 años se sitúa en:

---

<sup>47</sup> En cambio, al considerar la heterogeneidad de los individuos y estimar las condiciones de eficiencia para el individuo medio de la EPF de 1990 —que se desviaban ligeramente de las del individuo agregado—, el tipo de descuento o retorno de equilibrio aumentaba hasta el 3,7% (p. 177), en un período en que el tipo de interés del mercado de renta fija se situaba en el 3,6%.

<sup>48</sup> Datos de Inverco a 31-3-2007, tomados del *Boletín Informativo* de la Fundación de Estudios Bursátiles y Financieros, nº 160, Junio 2007, p. 23: <http://www.febf.org/boletindigital.htm>

<sup>49</sup> En el supuesto alternativo de que el préstamo se cancelase a la edad de entrada en actividad, el valor presente de la cancelación ascendería a 65.285 € = 5.075 • [(1 + 0,034)<sup>17,2</sup> - 1] / [0,034 • (1 + 0,034)<sup>17,2</sup>]. Podría suponerse, pues, que a esa edad la generación activa dota un fondo para ir entregando las 17,2 anualidades a la generación entrante, deduciéndolo de su dotación de capital humano, que quedaría reducida a 50.744 € netos. En cambio, aquí lo convertimos en cuarenta cuotas anuales de 3.010 = 65.285 • 0,034 / [1 - (1 + 0,034)<sup>-40</sup>], y las descontamos de la rentabilidad futura bruta de su capital humano. Obviamente, los cálculos de ambos procedimientos arrojan resultados idénticos.

$$C) \quad 3.010 = [B] \cdot 5.075$$

Aplicando la tasa de interés de equilibrio que pretendemos contrastar, convertimos el fondo de capital humano en un retorno distribuido en cuarenta anualidades de:<sup>50</sup>

$$D) \quad 5.349 = 116.030 \cdot [0,034 \cdot (1+0,034)^{40}] / [(1+0,034)^{40} - 1]$$

Equivalente al 27,3 % del salario medio, lo que mide el retorno anual relativo conseguido por la inversión bruta en educación.<sup>51</sup> Durante esos cuarenta años el adulto-tipo realiza además un pago anual bruto de cotizaciones sociales para financiar las jubilaciones por una cantidad de:

$$E) \quad 5.188 = 0,265 \cdot 19.577$$

Agregando las cuotas fiscales para la amortización del crédito educativo y deduciendo los retornos anuales del capital humano obtenemos la aportación neta adicional anual para financiar las pensiones de reparto de las generaciones pasivas:

$$F) \quad [E] + [C] - [D] = 2.848,4$$

El valor acumulado de estos pagos anuales netos (equivalentes al 55 % de la cuota bruta imputada a pensiones),<sup>52</sup> capitalizados al cabo de los 40 años de actividad asciende a:

$$G) \quad 235.333,8 = 2.848,4 \cdot [(1+0,034)^{40} - 1] / 0,034$$

Adoptando la terminología sueca, a este valor podríamos denominarlo “participación individual en el fondo nocional colectivo de pensiones”, que, eventualmente, podría documentarse en cuentas individuales, con las mismas características que las NDC suecas, aunque ello supondría eliminar por completo las transferencias intrageneracionales con cargo a la cotización.

Finalmente, al comienzo de la edad de jubilación el valor presente de la serie de anualidades equivalentes a la pensión inicial durante 19,04 años —agregándole el de dos años de pensión de viudedad del 49,5 %, percibidos tras la muerte del causante—<sup>53</sup> resulta inferior al “fondo acumulado” en un 1,1 %:

$$H) \quad 232.836 = 16.227,96 \cdot [(1+0,034)^{19,04} - 1] / [0,034 \cdot (1+0,034)^{19,04}] +$$

<sup>50</sup> Desde luego, esta no es la tasa de retorno que obtiene el individuo por su inversión en capital humano, sino sólo la requerida para que exista equilibrio en el intercambio intergeneracional. Todas las estimaciones disponibles arrojan una tasa interna de rentabilidad muy superior. De la Fuente y Doménech (2006) estiman para España en 2000 una tasa total de rentabilidad del 11,4% (un 7,8% imputable a la mejora de la productividad, con efecto directo sobre los salarios del beneficiario, y un 2,3% por los efectos sobre su empleo). En Canadá Boothby y Rowe (2002) estiman una tasa media de retorno de 12% para los varones y el 13% para las mujeres.

<sup>51</sup> En cambio, el retorno neto anual de los 50.744 € resultantes de deducir la amortización del préstamo a la edad de entrada ascendería a 2.340 €, que equivalen al 11,95% del salario medio.

<sup>52</sup> Nótese que el 45% restante (equivalente a los 2.340 € computados como retorno neto del capital humano) se conceptualiza como la creación de riqueza con que se remunera la posposición del consumo de esos mismos activos, implícita en su aportación neta para financiar las pensiones.

<sup>53</sup> Como la esperanza de vida es la media de los dos sexos, solo computamos como período medio de viudedad la mitad de la diferencia de esperanzas de vida entre ellos. No se imputan las pensiones de orfandad ni en favor de familiares (cuyo *stock* equivale en 2004 al 15% de las de viudedad, con pensiones iniciales equivalentes a la mitad de éstas), a falta de un buen indicador de duración. En cualquier caso, su inclusión aumentaría unas centésimas la tasa de descuento o retorno de equilibrio.

$$+ 8.030,3 \cdot [1/(1+0,034)^{20,04} + 1/(1+0,034)^{21,04}]$$

A partir de los cálculos anteriores podemos construir un modelo sencillo para estimar el efecto de los cambios en las variables sobre el estado de equilibrio y para simular el impacto de los cambios de los parámetros sobre el funcionamiento del sistema. Denominando  $i$  al tipo de interés de equilibrio,  $\tau$  al tipo de cotización específico para las pensiones,  $\underline{w}$  al salario medio,  $e$  al número esperado de años de escolarización,  $n$  al número de años de cotización,  $\sigma$  a la *ratio* de sustitución pensión inicial/salario,  $v$  a la *ratio* pensión de viudedad/pensión de jubilación, y  $\eta$  a la esperanza de vida a la edad legal de jubilación, la generalización de los cálculos anteriores adoptaría la forma;

$$\{\text{I}\}: \quad \text{Valor del capital humano acumulado: CH} = \text{GPE} \cdot [(1+i)^e - 1]/i$$

$$\{\text{II.a}\}: \quad \text{Aportación anual bruta para pensión: ABA} = \tau \cdot \underline{w}$$

$$\text{Aportación neta anual total: ANA} = \text{ABA} +$$

$$\{\text{II.b}\}: \quad + \text{GPE} \cdot [(1+i)^e - 1]/[(1+i)^e - (1+i)^{e-n}] -$$

$$\{\text{II.c}\}: \quad - \text{CH} \cdot [i \cdot (1+i)^n]/[(1+i)^n - 1]$$

$$\{\text{II}\}: \quad \text{Fondo acumulado para la pensión FP} = \text{ANA} \cdot [(1+i)^n - 1]/i$$

$$\{\text{III.a}\}: \quad \text{Capital-coste de la pensión CP} = \sigma \cdot \underline{w} \cdot [(1+i)^\eta - 1]/[i \cdot (1+i)^\eta] +$$

$$\{\text{III.b}\}: \quad + 2 \cdot v \cdot \sigma \cdot \underline{w}/(1+i)^{\eta+1,5}$$

Los romanos I, II y III se refieren obviamente a las tres edades (educativa, activa y de jubilación) y las letras a, b y c a los diferentes epígrafes de retorno o aportación registrados en cada edad: la expresión {II.a} se refiere a las cotizaciones brutas; {II.b} a la devolución del préstamo educativo mediante impuestos, y {II.c} al retorno social del capital humano, convertido en  $n$  anualidades, con las que se remunera al ahorro para la vejez; a su vez, {III.a} es el capital-coste de la pensión de jubilación y {III.b} el de la de viudedad (que, por simplificación, se aproxima en este caso como el doble de la correspondiente al punto medio del período de percepción). Obviamente, la condición de equilibrio entre las transferencias intergeneracionales se cumple cuando  $\text{FP} = \text{CP}$ .

Aplicando el procedimiento iterativo, puede verificarse que el tipo de interés que equilibra los cálculos y liquida completamente el contrato implícito intergeneracional para los datos españoles de 2006 se situaría en 3,55 %. Esto supone un aumento de quince puntos básicos respecto al retorno estimado por Montes para 1990-1998, lo que mejora la eficiencia del sistema.<sup>54</sup> Conviene señalar, sin embargo, que las transferencias intergeneracionales practicadas dentro del sistema de bienestar español sólo resultarían equitativas si se dieran algunos supuestos críticos utilizados en este análisis, que por el momento no se corresponden

---

<sup>54</sup> Reelaborando los cálculos con ese tipo de interés, las cifras serían: A) 117.542; B) 0,6; C) 3.044; D) 5.547; E) 5.188; F) 2.685; G) 229.671, y H) 229.687. El retorno anual bruto de la inversión ascendería al 28,3% y el retorno neto al 12,8% del salario (ya que la inversión neta ascendería a 53.035). En este caso la cuota neta aportada a nuestro "fondo nacional" hipotético (F) equivaldría al 13,7% del salario. Nótese que la cuenta nacional sueca acumula una cuota superior (16 %), pero emplea como tipo de capitalización el crecimiento de los salarios, que es obviamente muy inferior al 3,55 %. En nuestro caso, el procedimiento iterativo indica que otro tipo de interés de equilibrio se sitúa en 2,66%. Con él, los cálculos serían: A) 108.900; B) 0,56; C) 2.837; D) 4.456; E) 5.188; F) 3.569; G) 249.270, y H) 249.345. Puede observarse que la aportación neta al fondo nacional ascendería al 18,2% del salario, mientras que el retorno neto del capital humano se reduciría una tercera parte, hasta el 8,3%.

con la realidad. Muy especialmente, hemos supuesto que la generación adulta permanece en actividad cuarenta años (entre los 25 y los 65), computando sus aportaciones de forma homogénea durante todo ese período. Haciendo abstracción del perfil de los ingresos a lo largo del ciclo vital, de las interrupciones por distintas causas<sup>55</sup> y del período computado para el salario pensionable, la divergencia fundamental estriba en el adelanto en la edad de jubilación efectiva, ya que en 2004 la edad media de jubilación inicial en el Régimen General se situaba en 62,87 años, habiéndose reducido en un trimestre desde 2002 (MTAS, 2005, p. 34). Suponiendo que las medidas de estímulo introducidas desde entonces hayan logrado estabilizar esa edad, el acortamiento del período de actividad y el alargamiento del período de percepción de pensiones respecto a nuestra estimación sería de 2,13 años en una y otra dirección, lo que introduce un profundo desequilibrio en la contabilidad de transferencias intergeneracionales en favor de las generaciones de jubilados.

Empleando el tipo de interés neutral calculado para 2006 (3,55 %), el desequilibrio introducido por la reducción en la edad efectiva de jubilación puede estimarse en un 21,3 %<sup>56</sup> de la “participación individual en el fondo colectivo de pensiones nocional”, ya que, manteniendo sin modificación el resto de las variables en los cálculos anteriores, el valor acumulado de los pagos anuales netos realizados por los activos se reduciría a 202.759 €, mientras que el valor presente de la serie de anualidades de pensión, recalculado a la edad de 62,87 años, se situaría en 245.974 €. Así pues, con esa tasa de retorno el contenido neto de transferencias estimado por Bandrés y Cuenta (1998) tras la reforma de 1997 se mantiene prácticamente íntegro en 2006. Alcanzar el equilibrio exigiría elevar rápidamente la edad de jubilación y el período de cómputo tomado en consideración para la fijación de la pensión inicial —o, alternativamente, reducir los parámetros legales para el cálculo de la pensión inicial en un 17,6 %, hasta situar la tasa de sustitución de la pensión inicial de jubilación en un 68,3 % del salario medio<sup>57</sup>—. De acuerdo con las simulaciones de Sánchez Martín (2001), de estas dos reformas, la más “paretiana” es la primera,<sup>58</sup> aunque los interlocutores sociales españoles sólo han admitido hasta ahora actuar sobre la edad de jubilación de forma voluntaria e incentivada, evitando siquiera adoptar políticas de penalización equitativas respecto a la jubilación anticipada, lo que permitiría, además, hacer recaer sobre los

---

<sup>55</sup> Podríamos suponer que las interrupciones asociadas al riesgo de mercado de trabajo son suplidas mayoritariamente por aportaciones intrageneracionales del Estado de bienestar (desempleo, incapacidad, permisos parentales, etc.), que se acentúan en las edades previas a la jubilación, especialmente en los casos de jubilación anticipada, entre los 60 y 63 años de edad (Argimón *et al.* 2007). Los perfiles vitales estudiados por Montes (2002, gráficos 2 y 3) alcanzaban densidad máxima de aportaciones en los dos decenios comprendidos entre los 30 y los 50 años, mientras que las etapas inicial y final presentaban gradientes ascendente y descendente, respectivamente. A los 20 años en 1990 existían ya tantos estudiantes como activos, aunque las tasas máximas de actividad y empleo no se alcanzaban hasta los 35 años. Sin embargo, a los sesenta años existían ya tantos activos como pensionistas (un 28% del total de la muestra en ambos casos).

<sup>56</sup> El desequilibrio derivado del primer año de adelanto (64 años) se eleva al 13,5%; entre los 63 y los 60 años los desequilibrios hipotéticos pasan a ser 20,4%, 27,9%, 36,1% y 45,1%, respectivamente.

<sup>57</sup> Con lo que se situaría 8 puntos porcentuales por encima de la tasa de sustitución a los 65 años del “sistema común”, de Gruber y Wise (2005).

<sup>58</sup> Sin embargo, en 1995, sólo un 26% de encuestados admitía retrasar la edad de jubilación “hasta los 70 años”, aunque el 72% admitía elegir la edad de jubilación entre los 55 y los 75 años. Además, el 42% admitía calcular las pensiones respecto a las cotizaciones de toda la vida laboral. La última cifra se corresponde con la de quienes desean privatizar el sistema de pensiones. (Herce y Pérez-Díaz, 1995). Los estudios citados por Börsch-Supan *et al.* en *su contribución* indican que la primera es la medida menos popular en Alemania.



beneficiarios el efecto financiero de la anticipación, como sucede en el sistema sueco de cuentas nocionales.<sup>59</sup> Urge, sin embargo, acometer estas reformas de forma paulatina y escalonada puesto que de otro modo su introducción habrá de ser mucho más abrupta, dado que todos estos desequilibrios están llamados a aumentar por efecto del proceso de envejecimiento, como explica Herce en *su contribución*, cuya corrección requerirá elevaciones adicionales en la edad “normal” de jubilación (Boldrin-Montes, 2006), ya que, siendo E el empleo y P el número de pensionistas, la restricción de equilibrio presupuestario del sistema de reparto<sup>60</sup> exige mantener estable la relación E/P para que  $\tau$  y  $\sigma$  permanezcan constantes.

## **6.- El enfoque integrado de recursos humanos y pensiones como garantía de sostenibilidad en los procesos de elección social del Estado de Bienestar.**

Alcanzar la equidad en las transferencias intergeneracionales es crucial para que la continuidad del sistema a largo plazo resulte asumible por procesos de decisión social orientados con arreglo a criterios de elección racional<sup>61</sup>. En cambio, retrasar la decisión puede producir un deterioro paulatino en la confianza de las generaciones activas acerca de la equidad y la sostenibilidad del sistema y dañar gravemente el consenso intergeneracional acerca del sistema de reparto, como ha sucedido en otros países. Como vimos en el epígrafe precedente, eso es probablemente lo que explica el drástico cambio introducido en el sistema sueco de pensiones durante los años noventa, dado que la extremada generosidad hacia los pensionistas del sistema anterior y el aumento exponencial de la percepción del riesgo político por parte de las generaciones activas obligó a idear un sistema especialmente garantista en cuanto a la equidad de las transferencias intergeneracionales —sistema que se encuentra actualmente, junto al de Japón, en el punto de equilibrio respecto al sistema internacionalmente considerado equitativo, como se observa en el gráfico II—, y a documentar el alcance de los compromisos entre ellas mediante cuentas individuales.

En cambio, pese a la elevada generosidad del sistema alemán, la larga serie de reformas y la introducción de mecanismos estabilizadores parece estar consiguiendo recuperar la confianza ciudadana —a la luz de los análisis recogidos en *la contribución* de Börsch-Supan *et al.* —. Esa es la senda a seguir si se desea mantener el sistema de reparto y evitar la privatización. Al igual que sucede en Alemania, esa es también la orientación adoptada durante los últimos quince años por el Estado de bienestar francés, como pone de manifiesto *la contribución* de Jean Claude Barbier. En ella se señala que la “reforma Balladur”, de 1993, elevó de 37,5 a 40 años el período de cotización; de 10 a 25 años el de cómputo del salario pensionable, y redujo en doce puntos la tasa de sustitución entre 1994 y 2010. La “reforma Fillon,” de 2003, equiparó la situación de los empleados públicos con la del régimen general, y la reforma que se discute actualmente trata de equiparar todos los

<sup>59</sup> Para desincentivar el adelanto en la edad de jubilación, el coeficiente de reducción de la pensión inicial debería reflejar el fuerte impacto que produce el primer año de adelanto sobre el desequilibrio contable, elevando el coeficiente reductor de la jubilación a los 64 años, al menos, hasta el 12%, reduciéndolo en dos puntos por cada año de adelanto adicional. A los 60 años el coeficiente sería 4% , acumulando una reducción del 40 %, como sucede actualmente. Además de penalizar el adelanto, mientras no se elevase la edad efectiva esta medida corregiría el desequilibrio causado, ya que a los 64 años el porcentaje de cotizantes prejubilados se sitúa actualmente en el 33,5% (Argimón *et al.*, 2007).

<sup>60</sup> Dada por la expresión:  $E \cdot \tau \cdot w = P \cdot \sigma \cdot w$

<sup>61</sup> Para la transposición de la equidad intergeneracional a procesos de equilibrio político, véase Boldrin y Montes (1997 y 1998).

regímenes especiales al régimen general. Barbier señala también que el avance de los procesos de cognición, el debate público y la activación de los procesos de elección social en relación a todo ello produce una elevación del grado de conciencia ciudadana acerca del conjunto de interdependencias que entrelazan todas estas políticas dentro del Estado de bienestar, que parecía haberse resquebrajado, muy particularmente en los países que disponen de sistemas de reparto desde hace varias generaciones y todavía no han experimentado amenazas directas a su sostenibilidad, hasta el punto de repercutir negativamente sobre los indicadores de fecundidad, como pone de manifiesto el trabajo de Ehrlich y Kim (2007), sintetizado en el § 7.1 de *mi contribución*. El caso francés es un buen ejemplo de que la conciencia acerca de la espada de Damocles que pende sobre las pensiones y la política de apoyo a las familias son un buen remedio contra el derrumbamiento de la fecundidad.

En ausencia de ese tipo de reformas, los procesos democráticos de elección social acabarán imponiendo sistemas de cuentas individuales. El que éstas sean financieras o nocionales dependerá de la confianza que encuentre el sistema político entre la población, ya que, a mayor confianza, menores riesgo y exigencias de caución a la hora de establecer el “contrato intergeneracional”. Este tipo de juegos es el que orienta *la contribución* de Ruud de Mooij a nuestra Conferencia, presentando las ventajas e inconvenientes de cada uno de los tres grandes modelos de Estado de bienestar (“residual”, “universal”, y “diversificado”), en cada uno de los renglones de demanda de cobertura de riesgos en la sociedad actual: El modelo “residual” maximiza la flexibilidad del mercado de trabajo, aumentando los incentivos y la responsabilidad individual, lo que encaja especialmente bien con sociedades heterogéneas e individualistas. El modelo “universal” introduce todavía mayores flexibilidad y eficacia en el funcionamiento del mercado de trabajo, pero a cambio de prestaciones sociales muy generosas y uniformes, lo que se adapta bien a sociedades homogéneas, con fuerza de trabajo bien educada y escasa discriminación de género. El modelo “diversificado,” en cambio —resultado de la complejización del antiguo modelo bismarckiano—, hace énfasis en la confianza, las relaciones a largo plazo y la solidaridad descentralizada en grupos reducidos, pero limita la progresividad fiscal —al mismo tiempo que la compresión salarial mantiene controlada la desigualdad y mejora el funcionamiento del mercado de trabajo, subvencionando la integración de los menos dotados—, lo que impulsa la orientación hacia la inversión en conocimiento e innovación, pero resulta más vulnerable ante las sorpresas derivadas de la globalización y la inmigración —de ahí que requiera mecanismos estabilizadores, como el alemán.

En el diagrama XVII de *mi contribución* he esquematizado este tipo de reformas empleando un razonamiento bastante similar al de Ruud de Mooij, aunque centrando la atención sobre los mecanismos de regulación del mercado de trabajo correspondientes a los tres modelos de Estados de bienestar,<sup>62</sup> y simulando el proceso de elección social —con

---

<sup>62</sup> Nótese que en España, durante la etapa democrática, los mecanismos de regulación del mercado de trabajo que protegen la estabilidad del empleo de los *insiders* (a cambio de flexibilizar el empleo temporal de los entrantes, principalmente jóvenes, mujeres e inmigrantes) se aplicaron en conjunción con una fuerte aceleración en la extensión de la escolarización y un enorme salto en el GPE destinado a la generación de jóvenes nacida entre 1960 y 1975. En *su comentario*, Javier Polavieja —miembro de esa generación— plantea una profunda crítica a los efectos asimétricos intergeneracionales derivados de tal estrategia, sin parar mientes en aquellas contrapartidas de inversión. Tales efectos se están viendo corregidos, sin embargo, en la etapa más reciente, como señalo en *mi contribución*. En buena medida, tal corrección se debe a la explosión del fenómeno migratorio: durante el cuatrienio 1999-2003 el peso de los trabajadores no cualificados entre los empleo ocupados por los nacionales pasó del 19,5 % al 13,3 %, mientras que en ese último año el 41,4% de los inmigrantes ocupaba tal

ayuda del teorema de la imposibilidad de Kenneth Arrow— a partir de las preferencias racionales imputables a tres tipos ideales de individuos —a los que en otro trabajo he denominado *Marlowe, de Salina y Powel* (Espina 2004)—, cuyos intereses se están viendo modificados por el impacto de la inmigración.<sup>63</sup>

*La contribución* de Gøsta Esping-Andersen acomete directamente la búsqueda de una estrategia óptima para la inversión en educación y cuidado de la infancia, que constituye el fulcro de la innovación, la productividad y el crecimiento económico futuros, y, al mismo tiempo, para la elevación equitativa de las transferencias intergeneracionales realizadas en el seno del Estado de Bienestar, pero tiene también implicaciones de largo alcance sobre la distribución de la renta,<sup>64</sup> la igualdad de género y la participación de la mujer en la actividad económica. Los estudios acerca de los efectos a largo plazo de los programas de escolarización preescolar dirigidos hacia niños de familias pobres fueron iniciados sistemáticamente en Estados Unidos hace más de treinta años por Lazard *et al.* (1982). Sus conclusiones dejaban escasas dudas acerca del impacto duradero de tales programas sobre la competencia escolar, la habilidad para desarrollar capacidades, las actitudes y valores de los niños, y su capacidad ulterior para formar familias. Esping-Andersen hace énfasis y documenta fehacientemente el carácter determinante que tiene para la formación de la capacidad cognitiva de todos los niños —no solo de los más pobres— una educación adecuada, profesional y eficiente durante la etapa preescolar —en paralelo con la atención afectiva en el seno de la familia—. Sus estimaciones indican que la tasa de retorno de la inversión en este tipo de educación duplica a la de la inversión destinada a la escolarización en edades convencionales. Además, esta misma problemática se plantea con igual intensidad en los distintos grupos de países, independientemente de su nivel de desarrollo. En el caso de Dinamarca, como vimos, un intenso apoyo del Estado resulta necesario para recuperar niveles de fecundidad acordes con la tasa de reemplazo generacional —y, con mayor motivo, esto ocurre en otros países europeos, especialmente los del Sur y el Éste, en donde las políticas de apoyo a las familias han sido tradicionalmente menos intensas y la fecundidad se ha derrumbado—. Se trata de utilizar para ello el amplio margen existente entre el número de hijos deseado y el efectivo, que, más que una preferencia o variable exógena, parece deberse al conjunto de factores sociales que desaconsejan la elección “racional” de la fertilidad deseada, tanto en Europa como en Norteamérica (Hagewen y Morgan, 2006)

En su comentario a *la contribución* de Esping-Andersen, Celia Valiente trata de introducir un cierto relativismo en la conveniencia de diseñar políticas tendentes a recuperar la fecundidad, aduciendo para justificarlo la amplia disponibilidad global de excedentes demográficos que pugnan por acceder a los mercados de trabajo más desarrollados. De todos modos, el argumento no afecta en absoluto a la necesidad de reforzar la inversión en capacidades cognitivas ya que, en el caso de que la baja fecundidad natural se viera compensada por políticas de adopción, tal inversión en capital humano resultaría igualmente apremiante (y la demanda de adopciones se regularía por el apoyo público a su crianza). Esa necesidad sólo se vería aminorada en caso de apelar a la inmigración de personas con elevada

---

posición. En cambio, los técnicos y profesionales intelectuales pasaban de pesar 4,9 % a 12,7% entre los nacionales, frente al 5 % entre los inmigrantes (Mestres, 2007, p. 171).

<sup>63</sup> En el modelo de Conde-Ruiz y Profeta (2007) las personas con ingresos elevados y bajos (*Marlowe y Powell*) eligen los modelos Beveridge y las de ingresos medios (*de Salina*), el bismarckiano. Por esa razón, existe correlación en términos comparativos entre nivel de igualdad y pensiones bismarckianas.

<sup>64</sup> *La contribución* de José Antonio Alonso hace un balance extremadamente ponderado del impacto del Estado de bienestar sobre el doble frente de la equidad y la eficiencia (o sea, la competitividad).

dotación de capital humano, aunque tales políticas llevarían a cabo un drenaje éticamente inadmisibles y económicamente ineficiente de recursos humanos desde la periferia hacia el centro del sistema económico global. En cambio, en el caso de flujos de inmigración con escasa dotación de tales recursos, la inversión educativa compensatoria para ellos y, sobre todo, para sus descendientes resultaría todavía más perentoria.

La segunda crítica de Valiente a *la contribución* de Esping-Andersen es de tipo ideológico y apela al pluralismo en las preferencias, e incluso al principio *rawlsiano* de la diferencia, tanto en lo relativo a las políticas de igualdad como acerca de las modalidades de vida familiar. Respecto a esta última cuestión, cabe afirmar que existe hoy un amplísimo consenso científico y político que avala la conveniencia de priorizar la inversión educativa infantil, tanto por razones sociales como de eficiencia y calidad educativa.<sup>65</sup> Y en lo que se refiere a la igualdad, el Estudio de Montes (2002, p. 175) demuestra fehacientemente que en el caso de España la redistribución del gasto educativo realizada a través del Estado de bienestar es extraordinariamente eficiente, ya que tal inversión resulta tanto más rentable cuanto menor es el nivel educativo de la población, con tasas de retorno que van desde el 5,3 y el 4,1 % para las poblaciones sin estudios o con estudios primarios, al 3,7 % para la población con estudios medios y el 2,5 % para la población con estudios superiores.

Además, los análisis más sólidos de que disponemos indican que este tipo de políticas redistributivas responden a un imperativo *rawlsiano* de justicia, ya que las desigualdades en el punto de partida constituyen el principal factor de desigualdad a lo largo de la vida de los individuos: A partir de los datos del *Panel Study of Income Dynamics* (PSID) para el período comprendido entre 1969 y 2004 en EEUU, Huggett *et al.* (2007) han establecido de manera inequívoca que, a la hora de analizar las diferencias de bienestar, la desigualdad en las condiciones iniciales de la población tienen mayor poder explicativo que el resto de las incidencias que acontecen a lo largo del ciclo vital. Y, lo que es todavía más importante, las diferencias de capital humano a los veinte años importan hasta 4,6 veces más que las de dotaciones genéticas que determinan la capacidad de aprendizaje y 7,2 veces más que las diferencias de renta y riqueza inicial de los individuos.

Como señalo José M. Maravall en sus *conclusiones* como moderador de los debates en esta sesión de la conferencia, *la contribución* de Esping-Andersen lleva esta demostración hasta sus mismas raíces, probando que las diferencias cruciales se encuentran ya establecidas a la edad de acceso a la escuela primaria. Su propuesta al respecto es nítida: avances ulteriores en el Estado de bienestar deben extender su acción hasta llegar a cubrir los veinte primeros años de vida,<sup>66</sup> otorgando a esta política una prioridad superior incluso a la de las políticas de bienestar dirigidas hacia el segundo ciclo de enseñanzas universitarias, lo que concuerda también con las conclusiones de Montes. En esa misma línea, *la contribución* de Glennerster indica una vía de acción posibilista, al recomendar que la profundización de las políticas de calidad en la enseñanza superior se financien —al menos parcialmente— mediante préstamos o anticipos reintegrables individualmente por los beneficiarios de ese capital humano adicional, con cargo a la mejora absoluta de su posición futura en el mercado

---

<sup>65</sup> La propia UNESCO viene impulsando decididamente esta opción de políticas, tanto en el caso del grupo E-9, de países más poblados (UNESCO, 2003), como en el de los países más desarrollados, como se pone de manifiesto en el estudio del caso de Nueva Zelanda, difundido por la Organización (Meade y Podmore, 2002).

<sup>66</sup> Las estimaciones de la OCDE (2006) sobre número de años esperados de educación (cuadro C1.1) excluyen a los niños menores de cinco años. En esa tabla solo Australia, Reino Unido, Suecia y Finlandia superan los veinte años (y también las mujeres de Islandia, Bélgica y Nueva Zelanda).

de trabajo,<sup>67</sup> línea que cuenta con una amplia experiencia en EEUU,<sup>68</sup> y que ya se está adoptando en varios países, y también en España.

A modo de simple contraste numérico del impacto de un aumento en la escolarización y en el gasto público en educación sobre los flujos intergeneracionales del Estado de bienestar podemos simular los cambios que se derivarían de una elevación de las expectativas de permanencia en el sistema educativo y del gasto público en educación en España hasta igualar las cifras medias de los 19 países de la UE analizados en OCDE (2006), que se sitúan en 17,6 años y en el 5,5 % del PIB. Para ello habría que aumentar el GPE español en un 25 %, hasta situarlo en 6.344 €. Una posición de equilibrio similar a la observada con los datos de 2006 se alcanzaría elevando el salario medio y la pensión inicial en un 31 % (situando el primero en 25.655 €, y la segunda en 21.266 €, manteniendo estable la tasa de sustitución), ya que, con tasas de interés y retorno del 3,55 % —suponiendo una carrera laboral de cuarenta años—, el cálculo iterativo alcanza una posición de equilibrio con inversión bruta en capital humano de 151.504; inversión neta de 69.510, y retorno neto para tal inversión equivalente al 12,8 % del salario, similar a la de 2006<sup>69</sup>. Con todo ello, el fondo capitalizado ascendería a 300.940 euros y el capital-coste de la pensión a 300.999<sup>70</sup>. Esa es la estrategia de bienestar económicamente más eficiente.

## **Conclusión: La Europa social, o la coordinación de la heterogeneidad.**

El Estado de bienestar europeo puede contemplarse como un sistema institucional que viene a sustituir al conjunto de prácticas tradicionales de interacción entre tres grupos de generaciones que se solapan de forma rotatoria en la vida social: la de los niños y jóvenes educandos, la de la población en sus edades activas, y la de los jubilados. Medido en escalas de tiempo esto significa, *grosso modo*, entre veinte y veinticinco años de preparación, el doble de tiempo vital dedicado a la actividad económica, y una etapa final de inactividad económica, cuya duración tiende a aproximarse a la primera. No ha existido una causación histórica directa para aquella transformación, sino más bien una selección evolucionista de las mejores prácticas y modelos de interacción, a través de efectos de difusión institucional que se remontan a los orígenes del proceso de industrialización y modernización, con la aparición de una nueva complementariedad entre las inversiones en capital físico y en capital humano,<sup>71</sup> que en esta última etapa ha llegado a alcanzar una expresión articulada dentro de la UE a través del denominado “Método Abierto de Coordinación” (MAC).

---

<sup>67</sup> Las estimaciones disponibles indican que, dados los niveles actuales de escolarización vigentes en los países avanzados, en cifras agregadas un año más de educación eleva los ingresos anuales futuros en una cuantía que va desde el 3,3% en Suecia hasta el 10,5% en EE.UU. (Hanushek y Zhang, 2006).

<sup>68</sup> El 20 de junio de 2007 el Senado norteamericano decidió reducir a la mitad del tipo de interés de los préstamos subsidiados para estudiantes (situándolo precisamente en el 3,4%), elevar el límite de los créditos garantizados por el presupuesto federal hasta 5.400 \$ anuales por estudiante durante cuatro años, y establecer un tope para la cuota anual de devolución del 15% de los ingresos discrecionales, condonando los saldos pendientes de pago tras 25 años (Véase WP, 21-6-2007). Obsérvese la similitud de estas medidas con la política inglesa, descrita por Glennerster.

<sup>69</sup> Lo que supone un retorno bruto de 27,9%, 0,4 puntos porcentuales inferior al de 2006.

<sup>70</sup> Mientras que con tasa de retorno de 2,66%, el “fondo nocional” individual aumentaría a 327.732.

<sup>71</sup> Véase el análisis de Galor y Moav (2006), en el que estudian las pautas de votación de la *Balfour Act*, de 1902 —por la que se introdujo el moderno sistema educativo inglés, generalizando la enseñanza secundaria—, en relación a las características económicas de los distritos de procedencia

Los materiales incluidos en este volumen analizan sólo aspectos cruciales de las grandes políticas de bienestar, pero prestan escasa atención a otras muchas políticas de servicios sociales y de protección social. En ningún modo pretenden agotar todos los ámbitos institucionales del Estado de bienestar, sino que abordan exclusivamente la problemática de aquellas políticas que se enfrenta actualmente a retos más evidentes y que están siendo sometidas a un escrutinio más abierto y generalizado, lo que ha dado lugar ya a considerables avances en el *stock* de conocimiento disponible. Como todo el continente ha experimentado la segunda transición demográfica y se enfrenta al futuro envejecimiento de la población, los problemas más acuciantes para la sostenibilidad a largo plazo del Estado de Bienestar —y los mayores avances cognitivos, a los que se dedica casi en exclusiva el cuerpo de esta síntesis— se refieren precisamente a la sostenibilidad del juego de transferencias intergeneracionales.

Además, con la excepción de *las contribuciones* de J. C. Barbier y R. A. de Mooij, apenas tienen cabida aquí las instituciones y las políticas dirigidas hacia el mercado de trabajo, las relaciones industriales, el empleo y el desempleo, siendo así que sin ellas no puede entenderse el funcionamiento del Estado europeo de bienestar ni las diferencias que se observan en los niveles y las tendencias de los indicadores de desigualdad en Europa, al compararlos con los de otras áreas. En buena medida, tales diferencias se deben al hecho de que Europa no ha experimentado una erosión tan pronunciada de ese conjunto de instituciones como el que Frank Levy y Peter Temin (2007) observan en Norteamérica, al imputar la enorme ampliación de las desigualdades de ingresos ocurrida en EEUU<sup>72</sup> desde 1980 al desmantelamiento del conjunto de prácticas laborales derivadas del New Deal y aplicadas durante la posguerra —al que estos autores denominan “el Tratado de Detroit”—, y a su substitución por las prácticas antagónicas del “consenso de Washington”. Los indicadores construidos por Levy y Temin son bien expresivos: durante los últimos veinte años el 80 % de todas las ganancias de ingresos de las declaraciones fiscales fueron a parar al 1 % más rico de la población. Utilizando como indicador de distribución el índice agregado nominal de los costes laborales unitarios del sector privado no agrario —al que denominan “Índice de poder de negociación de los trabajadores” (BPI)—, la desigualdad habría aumentado en más de un 28 %, pasando de 0,6 en 1980 a 0,43 en 2005.<sup>73</sup> Otros indicadores resultan todavía más significativos de este aumento de la desigualdad, derivada del despojamiento institucional durante el último cuarto de siglo, que ha incidido naturalmente sobre las grandes tendencias registradas en el conjunto de países de la OCDE, aunque con menor intensidad en el Continente Europeo que en las otras áreas.<sup>74</sup> Como *mi contribución* analiza en profundidad

---

de los parlamentarios y los requerimientos formativos requeridos en ellos en aras de la competitividad. Para la difusión de la educación en el mundo después de 1960, véase Wils y Goujon (1998). Los *comentarios* de Dulce Manzano a la contribución de Marchesi sirven de argumento contrafactual.

<sup>72</sup> Y, por imitación competitiva, en Inglaterra y Canadá, pero no en Europa ni en Japón.

<sup>73</sup> En España, para el conjunto de la economía, las cifras de CLU correspondientes a precios corrientes serían 0,67 y 0,55, con una caída del 16 %. A precios constantes, las cifras serían 0,66 y 0,58, con una caída del 12 %. Para la evolución a más largo plazo y su comparación internacional, véanse *mi contribución* y el capítulo IV de Espina (1990).

<sup>74</sup> El cociente entre los ingresos de la 90ª y de la 10ª percentilas se acerca ya a cinco en EEUU (debido al crecimiento de la ratio 90ª/50ª); en los países centrales de Europa y en España se encuentra algo por encima de 3, y en los países nórdicos, en torno a 2,5. España fue uno de los tres países —junto a Irlanda y Japón— en que la desigualdad de ingresos disminuyó entre 1994 y 2005, y aquél en que la reducción fue más fuerte (OCDE, 2007). En el § 7.2 de *mi contribución* nuestro que tal reducción no se debe a la evolución de los salarios, sino a las transferencias del Estado de bienestar.

toda esta problemática, referida específicamente al caso de España —aunque en el contexto de la estrategia de empleo recomendada por la OCDE—, a ella me remito.

Ciertamente, la menor desigualdad observada en Europa —y muy especialmente en los países nórdicos— está relacionada con el mayor apego del Continente hacia las prácticas de diálogo y consenso social, fruto en parte de los excelentes resultados conseguidos en el pasado de la aplicación del conjunto de prácticas al que la sociología política denomina “neocorporatismo.” Edmund Phelps (2006) imputa precisamente a estas prácticas la menor capacidad europea para innovar y para abordar las inversiones generalizadas acometidas por otras áreas para incorporarse rápidamente al nuevo racimo de tecnologías que están marcando el inicio de la nueva onda larga de crecimiento económico, frenando con ello su dinamismo durante los últimos quince años (debido a un cierto “efecto Anti-Gerhsenkron”, de retardo acumulativo). Sin embargo, el caso de los países nórdicos demuestra que una acertada coordinación “neocorporatista” de la negociación salarial, junto a políticas de bienestar con hondo calado redistributivo, no están reñidas con la innovación ni con la competitividad, como pone de manifiesto *la contribución* de José Antonio Alonso, y fue refrendado por Carlos Solchaga en sus *conclusiones* como moderador de la última sesión de la Conferencia. En *mi contribución*, por otra parte, hago énfasis en los profundos cambios experimentados por el “neocorporatismo,” en España y en otras zonas del Continente, hasta aproximarse a las mejores prácticas de aquellos países —tras atravesar por una etapa dubitativa en la que los interlocutores sociales se vieron obligados a superar tentaciones románticas de vuelta atrás, etapa que puede considerarse como una inversión en aprendizaje colectivo y en capital social—. De hecho, la relación “parabólica”, “en forma de U”, entre densidad y nivel de centralización de la negociación salarial y eficiencia económica, que fue objeto de un considerable consenso académico, resulta hoy insostenible y se atribuye más bien a características del sistema económico anteriores al decenio de los noventa. Tampoco tiene cabida en el análisis de Phelps la constatación del fallo reiterado del mercado de trabajo a la hora de establecer un precio único de ese factor en condiciones de homogeneidad de la prestación. En cambio, la única evidencia generalmente contrastada es el efecto que ejercen las instituciones del mercado de trabajo sobre la corrección de las desigualdades salariales, muy especialmente cuando se registra continuidad de los sistemas de negociación, lo que minimiza los costes de transacción y facilita el tipo de acuerdos entre agentes económicos propugnado por el “teorema de Coase” para optimizar la eficiencia (Freeman, 2007).

Es cierto, sin embargo, que, a cambio de mantener bajo control el nivel de desigualdad, los grandes países centrales del Continente han reaccionado con menor dinamismo y flexibilidad al cambio de contexto económico y tecnológico, lo que ha dañado el crecimiento y elevado la tasa de desempleo estructural —aunque haya impulsado también el crecimiento de la tasa de empleo—, algo que la Unión Europea trata de corregir ahora de forma concertada a través del MAC y de las Estrategias de “Lisboa” y “Luxemburgo.” Además, el progreso y el crecimiento duraderos no dependen exclusivamente del dinamismo de la oferta y la innovación tecnológica, sino que incluyen también complejos avances en las interacciones en red de todo el tejido social —cuya escala y grado de diferenciación aumentan exponencialmente, a medida que se avanza hacia el mercado global—, y su evaluación debe tomar en consideración paralelamente la sostenibilidad de la demanda agregada a largo plazo, como indica Axel Leijonhufvud en su comentario al trabajo de Phelps,<sup>75</sup> que sigue conservando un cierto aroma neoclásico y deja escaso espacio para la aparición

---

<sup>75</sup> En el que Leijonhufvud señala que la reciente cabalgada norteamericana se basa también en buena medida en los estímulos monetarios, financieros y fiscales, que inducen al consumidor a gastar “como si no hubiera mañana”. Incorporando la perspectiva temporal, el crecimiento norteamericano

de los rendimientos crecientes característicos de la sociedad-red y del conocimiento. Bien es verdad que muchos estudios detectan igualmente eficiencia marginal decreciente en las políticas neocorporatistas, mucho más frecuente en los sistemas semicerrados, propicios a la aparición de prácticas de extracción de rentas (*rent-seeking*), que el proceso globalizador se encarga de desmontar, siempre que las prácticas negociadoras resulten transparentes y se vean sometidas al control democrático de resultados (Freeman, 2007).

Finalmente, otras experiencias analizadas en los materiales incluidos en este volumen hablan por sí solas de los problemas que es necesario afrontar para edificar un Estado de bienestar moderno en un plazo de tiempo relativamente breve, como ha sucedido en España durante los últimos treinta años. Sus enseñanzas resultan ilustrativas del tipo de políticas que pueden aplicarse para transformar instituciones tradicionales relativamente arcaicas en piezas de un Estado de bienestar moderno y diversificado, ya que —como señala Assar Linbeck— no es aconsejable dismantelar tales instituciones de forma precipitada. La contribución de Luis Moreno analiza la forma en que se ha ido tejiendo una última malla de protección social cubriendo huecos, complementando y modernizando instituciones preexistentes, coordinando la acción de los diferentes niveles de las administraciones públicas e interactuando con la acción de la iniciativa privada, pero rompiendo con la filosofía de la asistencia pública, para edificar una sociedad de bienestar anclada en el ejercicio de derechos individuales.

Un caso paradigmático de transición desde instituciones tradicionales de asistencia sanitaria hacia el tipo de servicios sociales característicos del Estado europeo de bienestar lo proporciona la experiencia de edificación de un servicio universal de salud en la España de los años ochenta, a partir de la existencia previa de una red de atención sanitaria pública en el ámbito rural basada en el monopolio profesional de demarcaciones médicas, y de esquemas históricos de microaseguramiento complementario (las denominadas “iguales médicas”), como plataforma para establecer una red de atención primaria de la Seguridad Social con elevada eficiencia comparativa, medida a través de la *ratio* satisfacción/coste. Como indica *la contribución* de Rico, Freire y Gervas, a este elevado nivel de eficiencia no resulta ajena la política de “devolución” de estas competencias a los poderes “subnacionales”, con lo que ello comporta de mayor capacidad de organización —y de adaptación a la diversidad de características sociales de cada territorio—, de innovación, rivalidad competitiva y oportunidades de control democrático y rendición de cuentas (*accountability*), a través de procesos de elección social mucho más ricos y diversificados. Como en el caso de Canadá, la experiencia española demuestra que la existencia de un Sistema nacional de salud —con derechos universales comunes— no resulta incompatible con la más amplia descentralización política, ni con la coordinación “blanda” entre los poderes públicos de los diferentes niveles.

Edificar Estados de bienestar en países que llegan en penúltimo lugar —como ha sucedido en España—, deja escaso margen para disfrutar de cualquier modalidad de narcisismo adanista o para apelar a doctrinarismos. En *mi contribución* estudio las extrañas vicisitudes por las que ha atravesado la negociación colectiva española a lo largo del siglo XX, con la sorprendente coincidencia entre la densidad y estructura alcanzadas durante la Segunda República y la situación actual. *Las contribuciones* de Julio Carabaña y Álvaro Marchesi ponen de manifiesto el carácter acumulativo y parsimonioso de la edificación de los

---

está llamado a debilitarse, entre otras cosas porque las elevadas tasas de ahorro chinas, que lo financian, son acontecimientos que “sólo ocurren una vez” —y terminarán moderándose, a medida que lo haga la restricción de la fecundidad—. Anticipándose al cambio, Telser (2007) recuerda al Chairman de la Fed que su verdadero trabajo consiste en actuar de bombero frente a las grandes crisis financieras.



sistemas educativos, el rendimiento marginal decreciente de este tipo de inversión —y, en consecuencia, el imperativo de priorizar la cantidad de educación básica universal—, junto a la imprescindible modestia que debe guiar el propósito de los reformadores; la importancia de acertar en el diseño de los sistemas de educación comprensivos; el carácter complementario de las reformas sucesivas, y el amplio espacio reservado para la diversidad en la gestión o para la complementariedad entre la acción pública y las decisiones privadas. Simon Schwartzman y Dulce Manzano, por su parte, ponen en guardia contra la búsqueda de rentabilidad política inmediata y de espejismos mediáticos, señalando el valor de la inversión cognitiva, dado que las políticas de mejora de la calidad más eficientes han resultado ser precisamente aquellas que se han visto guiadas por los avances del conocimiento solvente y mejor contrastado. Una gran pedagoga catalana recientemente fallecida —Marta Mata— confiaba sobre todo en el trabajo de excelencia, la vocación y la formación hasta el agotamiento del profesorado, y muy especialmente en su compromiso ético y deontológico. Dulce Manzano sintetiza esta idea en la de rigor en el cumplimiento de sus obligaciones.

Finalmente, las mejores prácticas del Estado de bienestar apuntan en unos casos hacia políticas dirigidas a grupos específicos y en otros a medidas universalistas; en ocasiones a la gestión pública directa, y en otros casos a la construcción de pseudo-mercados o a la prestación privada, sin que pueda descartarse la marcha atrás en unos procesos en que impera la evaluación *ex post* y la satisfacción percibida por los ciudadanos, como ha ocurrido, por ejemplo, con los movimientos de ida y vuelta de las privatizaciones de los servicios públicos, cuando éstas han defraudado las expectativas de mejora anticipadas (Costas, 2007). Estos procesos se están viendo impulsados por la aplicación del “principio de precaución” y la ampliación del “derecho de catástrofes”, que convierten al Estado en un verdadero “Estado prudencial”, al imputarle la responsabilidad subsidiaria de los fallos de aquellos, cualquiera que sea su titularidad actual.

## REFERENCIAS

- Argimón, Isabel , Clara Isabel González y Raquel Vegas (2007), “La situación laboral en las edades próximas a la jubilación. Una explotación de la Muestra Continua de Vidas Laborales”, Banco de España, Boletín Económico, Abril, pp. 84-97.  
<http://www.bde.es/informes/be/boleco/abr2007/art3.pdf>
- Bandrés, E. y A. Cuenca (1996), “Capitalización y transferencias en las pensiones de la Seguridad social”, *Las Políticas redistributivas*, Fundación Argentaria, Visor, Madrid.
- Bandrés, E. y A. Cuenca (1998), “Equidad intrageneracional en las pensiones de jubilación . La reforma de 1997”, *Revista de Economía Aplicada*, Vol. VI, nº 18, pp. 119-140.
- Becker, Gary S. y Kevin M. Murphy (1988), “The Family and the State”, *Journal of Law & Economics*, Vol. XXXI, nº 1, pp. 1-18, Abril.
- Boldrin, Michele y Ana Montes (1997), Educación pública, crecimiento y desigualdad social”, *Moneda y crédito*, nº 204, pp. 161-206.
- Boldrin, Michele y Ana Montes (1998), “Intergenerational transfer institutions: public education and public pension”, Universidad Carlos III, Getafe, Working Paper Series 99-36.
- Boldrin, Michele y Ana Montes (2005), “The Intergenerational State Education and Pensions”, *Review of Economic Studies* 00, pp. 1–14, disponible en:  
<http://www.micheleboldrin.com/Papers/roes8421.pdf>
- Boldrin, M.y A.Montes (2006), “Assessing the Efficiency of Public Education and Pensions.,” Noviembre: <http://www.um.es/analisiseco/documentos/Ana-Montes.pdf>

- Boothby, D. y G. Rowe (2002), “Rate of Return to Education: A Distributional Analysis Using the LifePaths Model”, Human Resources Development Canada, W-02-8E, 26 Junio: <http://www.hrsdc.gc.ca/en/cs/sp/hrsd/prc/publications/research/2002-002365/page00.shtml>
- Börsch-Supan, Axel, Hendrik Jürges y Oliver Lipps, (2003), “SHARE: Building a Panel Survey on Health, Aging and Retirement in Europe”, MEA Discussion paper series, 32-2003: [http://www.mea.uni-mannheim.de/mea\\_neu/pages/files/nopage\\_pubs/k3pzhnwk1t1zjymk\\_dp32.pdf](http://www.mea.uni-mannheim.de/mea_neu/pages/files/nopage_pubs/k3pzhnwk1t1zjymk_dp32.pdf)
- Börsch-Supan, Axel H. (2005), What Are NDC Systems? What Do They Bring to Reform Strategies?, en: R. Holzmann and E. Palmer (eds.), pp.:35-55; disponible en: [http://www.rand.org/labor/aging/rsi/rsi\\_papers/2006\\_axel2.pdf](http://www.rand.org/labor/aging/rsi/rsi_papers/2006_axel2.pdf)
- Brown, J. R., N. Liang, y S. Weisbenner (2007), “Individual Account Investment Options and Portfolio Choice: Behavioral Lessons from 401(k) Plans”, NBER WP nº13169, Junio: <http://papers.nber.org/papers/W13169>
- Caldwell, John C. (1976), “Toward a restatement of demographic transition theory,” *Population and Development Review* Vol. 2(3/4), pp. 321–366.
- Caldwell, John C. (2005), “On Net Intergenerational Wealth Flows: An Update”, *Population and Development Review*, Vol. 31.4, Diciembre, pp. 721-40.
- Campos, Begoña (1996), “La construcción de una política social de vejez en España desde el franquismo a la normalización democrática”, *REIS*, nº 73, enero marzo, pp. 239-263. [http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS\\_073\\_15.pdf](http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS_073_15.pdf)
- Comín, Francisco (1996), *Historia de la Hacienda Pública (1808-1995), II: España*, Crítica, Barcelona, Capítulo 5, pp. 253-306.
- Conde-Ruiz, J. Ignacio y Paola Profeta (2007), The Redistributive Design of Social Security Systems, FEDEA, DT 2007-07: <http://www.fedea.es/pub/Papers/2007/dt2007-07.pdf>
- Costas, Antón (2007), “De consumidor a ciudadano: el papel de la satisfacción del ciudadano en la sostenibilidad de los mercados de servicios públicos”, *Información Comercial Española*, nº 836, pp. 33-50: <http://www.revistasice.com/RevistasICE/portada.htm>
- Cruz Roche, Ignacio (1991), “aspectos económicos de la evolución de la seguridad social no contributiva,” en *Pensiones no contributivas*, MTSS, pp. 203-216.
- Davidoff, T., J. R. Brown y P. A. Diamond (2005), “Annuities and Individual Welfare”, *American Economic Review*, vol. 95, nº 5, Diciembre, pp. 1573-1590, disponible en: [http://econ-www.mit.edu/faculty/download\\_pdf.php?id=1147](http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=1147)
- De la fuente, Ángel y Rafael Doménech (2006), “Capital humano, crecimiento y desigualdad en las regiones españolas”, *Moneda y Crédito*, nº 222, pp. 13-56.
- Diamond, Peter Arthur (2001). “Towards an Optimal Social Security Design,” CeRP Working Papers 04, Center for Research on Pensions and Welfare Policies, Turin (1, enero). [http://cerp.unito.it/publications/towards\\_an\\_optimal\\_s](http://cerp.unito.it/publications/towards_an_optimal_s)
- Diamond Peter A. (2004), “Social Security”, *The American Economic Review*, Vol. 94, No. 1, Marzo, pp. 1-24.
- Diamond Peter A. (2005), “Conceptualization of Non-Financial Defined Contribution Systems”, en: R. Holzmann and E. Palmer (eds.), pp. 80-92; disponible en: [http://econ-www.mit.edu/faculty/download\\_pdf.php?id=1235](http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=1235)
- Diamond, Peter Arthur (2006), “Reforming public pensions in the US and the UK” *The economic journal*, v. 116, n. 509, Febrero, pp. 94-118.

- Dribe, Martin y Christer Lundh (2005), “Gender aspects of inheritance strategies and land transmission in rural Scania, Sweden, 1720–1840”, *History of the Family* 10 (2005), pp. 293–308, en: [http://www.ekh.lu.se/ekhmdr/art/drilun\\_hof\\_2005.pdf](http://www.ekh.lu.se/ekhmdr/art/drilun_hof_2005.pdf)
- Ehrlich, Isaac y Jinyoung Kim (2007), “Has Social Security Influenced Family Formation and Fertility in OECD Countries? An Economic And Econometric Analysis”, NBER Working Paper n° 12.869: <http://www.nber.org/papers/w12869>
- Espina, A. (1990), *Empleo, Democracia y Relaciones Industriales en España. De la Industrialización al Mercado Único*, Madrid, MTSS.
- Espina, A. (1996), “La viabilidad económica del sistema de pensiones en España: ¿Un problema de Benchmarking?”, en J. M. Maravall (dir.) *Dilemas del Estado de Bienestar*, Fundación Argentaria-Visor, pp. 221-288. Una síntesis en: “Reform of pension schemes in the OECD countries”, *International Labour Review*, vol 135.2, pp. 181-206.
- Espina, A. (2004), *Un Problema de Elección social: la reforma del Estado de bienestar en Europa*, Real Instituto Elcano, Working Paper 2004/8 (17 de abril de 2004). Versión electrónica: WP 27/2004, 17-5-2004: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/114.asp>
- Espina (2007), *Modernización y Estado de bienestar en España*, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- Fernández, Bernardo (1986), “La determinación de las cuantías de las pensiones de invalidez permanente y jubilación. Cálculo inicial y revalorizaciones”, en A. Desdentado, B. Fernández y E. González, *La reforma de las pensiones de la Seguridad Social*, Civitas, pp. 94-136.
- Freeman, R., R. H. Topel and B. Swedenborg (1997), *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model*, University of Chicago Press.
- Freeman, Richard (2007), “Labor Market Institutions around the World”, NBER, Working Paper n° 13242, Julio: <http://www.nber.org/papers/w13242>
- Galor Oded (2005), “From Stagnation to Growth: Unified Growth Theory”, Capítulo 4 de P. Aghion y S. Durlauf (eds.) *Handbook of Economic Growth*, Vol I, parte 1, pp. 171-293, North-Holland, Elsevier. Versión Working paper, 20 Enero 2005: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=651526#PaperDownload](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=651526#PaperDownload)
- Galor, Oded y Omer Moav (2006), “Das Human-Kapital: A Theory of the Demise of the Class Structure”, *Review of Economic Studies*, Vol. 73, No. 1, pp. 85-117, Enero. Versión agosto 2005 en: [http://www.restud.com/PDF/10\\_2005/9981Galor-Moav.pdf](http://www.restud.com/PDF/10_2005/9981Galor-Moav.pdf)
- Gruber, Jonathan and David A. Wise (2004) “Introduction and Summary,” In J. Gruber and D.A. Wise, (eds.), *Social Security Programs and Retirement around the World: Micro-Estimation*, University of Chicago Press. Versión Abril 2005: NBER Working Paper n° 11290: <http://www.nber.org/papers/w11290>
- Hagewen, Kellie J. y S. Philip Morgan (2006), “Intended and Ideal Family Size in the United States, 1970-2002”, *Population and Development Review*, Vol. 31.3, Spt.. pp. 507-27.
- Hanushek, Eric A. y Lei Zhang (2006), “Quality-Consistent Estimates of International Returns To Skill”, NBER Working Paper N° 12664 , noviembre, disponible en: <http://www.nber.org/papers/w12664>
- Herce, J. A. y V. Pérez-Díaz (dirs.) (1995), *La reforma del sistema público de pensiones en España*, La Caixa, Estudios e Informes, n° 4.
- Holzmann R., y E. Palmer (eds.) (2005) *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, World Bank, Washington DC, Sept.

- Horioka, Ch. Y., W. Suzuki y T. Hatta (2007), "Aging, Saving, and Public Pensions in Japan", NBER WP n° 13273, julio, disponible en: <http://papers.nber.org/papers/W13273>
- House of Commons (2006), *Select Committee on Work and Pensions Fourth Report*, en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmworpen/1068/106802.htm#evidence>
- Huggett, Mark, Gustavo Ventura y Amir Yaron (2007), "Sources of Lifetime Inequality", NBER Working Paper No. 13224, julio: <http://papers.nber.org/papers/W13224>
- INE (1998-99), *Tablas de mortalidad de la población de España 1998-1999*, <http://www.ine.es/inebase/cgi/axi>
- Howard, Laura (2007), "Savings limit set for pensions accounts", *Guardian Unlimited*, 14-Junio. Disponible, junto a otras informaciones sobre la refoma, en la página Web (y en las páginas relacionadas): <http://money.guardian.co.uk/pensionsbill/0,,1959165,00.html>
- Huggett, Mark, Gustavo Ventura y Amir Yaron (2007), "Sources of Lifetime Inequality", NBER Working Paper No. 13224, julio: <http://papers.nber.org/papers/W13224> <http://www9.georgetown.edu/faculty/mh5/research/sources.pdf>
- Knowledge@Wharton (2005), "A Bumpy Road for Delphi, GM and U.S. Auto Workers", 21 de Noviembre: <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article.cfm?articleid=1301>
- Knowledge@Wharton (2006), "Unlike Death and Taxes, Pensions Are No Longer Guaranteed", 8-Febrero: <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article.cfm?articleid=1375#>
- Kohler, Hans-Peter, J. R. Behrman y A. Skytthe (2005), "Partner + Childre = Hapinness? The Effects of Partnerships and Fertility on Well-Being", *Population and Development Review*, Vol. 31.3. septiembre, pp. 407-45.
- Lazar, I., R. Darlington, H. Murray, J. Royce, A. Snipper y C. T. Ramey (1982), "Lasting Effects of Early Education: A Report from the Consortium for Longitudinal Studies", *Monographs of the Society for Research in Child Development*, Vol. 47, No. 2/3 (163 pp.).
- Leijonhufvud, Axel (2006), "Understanding the Great Changes: A Comment", *Capitalism and Society*, Vol.1. n° 2: <http://www.bepress.com/cas/vol1/iss2/art4/>
- Levy Frank y Peter Temin (2007), "Inequality and Institutions in 20th Century America", NBER, Working Paper n° 13106, Mayo: <http://www.nber.org/papers/w13106>
- Lindbeck, Assar (2002), "The European Social Model: Lessons for Developing Countries", *Asian Development Review*, 19(1):1-13, y en: <http://www.iies.su.se/~assar/print.htm>.
- Lindbeck, Assar (2005), "Conceptualization of Non-Financial Defined Contribution Systems", en: R. Holzmann and E. Palmer (eds.), pp. 71-79; disponible en: <http://www.iies.su.se/~assar/Recent%20Work.htm>
- Lindbeck, Assar, y Mats Persson (2003), "The Gains from Pension Reform," *Journal of Economic Literature*, Vol XLI, pp.74-112, Marzo <http://www.iies.su.se/~assar/Links/JELUS.pdf>
- Lundh, Christer y Mats Olsson (2002), "The institution of retirement on Scanian estates in the nineteenth century", *Continuity and Change*, 17, pp. 373-403, disponible en: [http://ask.lub.lu.se/archive/00017767/01/lundh\\_olsson.pdf](http://ask.lub.lu.se/archive/00017767/01/lundh_olsson.pdf)
- Meade, Anne y Valerie N. Podmore (2002), *Early Childhood Education Policy Co-ordination under the Auspices of the Department/Ministry of Education A Case Study of New Zealand*, Unesco Early Childhood and Family Policy Series n°1, Marzo <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001102/110281e.pdf>

- MECI (2006), *Datos Básicos de la Educación en España en el Curso 2006/2007*, disponible en: <http://www.mec.es/mecd/estadisticas>
- Mestre i Domenech, Josep (2007), “Perspectivas laborales de la reciente inmigración en España”, en Guillem López y Casanovas (dir.), *Inmigración y transformación social en Cataluña*, Vol I, Fundación BBVA.
- Modigliani, Franco y Maria Luisa Ceprini (2002), “A common European pension system. Capitalization: Privatization or risk sharing through a common portfolio?”, *Review Wirtschafts Politische Blätter*, en prensa.
- Montes, Ana (2002), “Educación para los jóvenes y pensiones para los mayores: ¿existe alguna relación? Evidencia para España”, *Investigaciones Económicas*, XXXI (1), Enero, pp. 145-185, disponible en: <ftp://ftp.funep.es/InvEcon/paperArchive/Ene2002/v26i1a6.pdf>
- MTAS (2005), *Informe de Estrategia de España en Relación con el Futuro del Sistema de Pensiones*, al Comité de Protección Social de la U.E. Madrid, 13 de Julio 2005, <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/mtas-informe-02.pdf>
- Núñez, C.E. (1992), *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España contemporánea*, Alianza, Madrid, 1992.
- Núñez, C.E. (2005), “Educación,” en A. Carreras y X Tafunell (Coords.), *Estadísticas Históricas de España, Siglos XIX y XX*, Vol. I, Cap. 3, pp. 156-244.
- OCDE (2006), *Education at a Glance*.
- OCDE (2007), *Employment Outlook*.
- Palacios, Robert y Oleksiy Sluchynsky (2006a), *Social Pensions Part I: Their Role in the in the overall pension system*, SP Discussion paper N° 0601, Mayo <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0601.pdf>
- Palacios, Robert y Edward Whitehouse (2006b), *Civil-service pension schemes around the world*, SP Discussion paper N° 0602, Mayo <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0602.pdf>
- Persson, Mats (2002), “Five Fallacies in the Social Security Debate”, en T. Ihori y T. Tachibanaki (eds.): *Social Security Reform in Advanced Countries*, Routledge Press. Versión 2000 disponible en: <http://www.iies.su.se/~perssonm/rwp.html>
- Phelps, Edmund S. (2006), “Understanding the Great Changes in the World: Gaining Ground and Losing Ground since World War I”, *Capitalism and Society*, Vol.1. n° 2: <http://www.bepress.com/cas/vol1/iss2/art3/>
- Prats Catalá, Joan, Iñigo Macías-Aymar y Joan Oriol Prats (2007), “Gobernanza y desigualdad. Obstáculos de la reforma tributaria en América Latina. El caso de Bolivia, Ecuador y Perú”, Fundación Carolina. Proyecto de Investigación CeALCI 13/05. Enero.
- Reher, David S. (1998) “Family ties in Western Europe: Persistent contrasts”, *Population and Development Review*, vol. 24, 2, pp. 203-234.
- Rendall, Michael S. y Raisa A. Bahchieva (1998), “An Old-Age Security Motive for Fertility in the United States?”, *Population and Development Review*, vol. 24, 2, pp. 293-307
- Rodríguez Cardo, Iván. A. (2007), *La dimensión histórica del campo de aplicación de la Seguridad Social*, MTASS.

- Sánchez-Martín, Alfonso R. (2001). “Endogenous Retirement and Public Pension System Reform in Spain”. Universidad Carlos III de Madrid. Depart. Econ. Ser. 03, Working Paper 01-35, en: <http://docubib.uc3m.es/WORKINGPAPERS/WE/we013503.pdf>
- SS (1985), *Proyección económico-actuarial de los gastos e ingresos de la Seguridad Social. 1985-1993*. MTSS.
- SS (1991), *Estudios preparatorios para la Ley de prestaciones no contributivas*, MTSS.
- SS XXI (1995), *La Seguridad Social en el Siglo XXI. Estudio económico-Actuarial*, MTSS.
- Telsler, Lester G. (2007), “The Fed’s Real Job”, *Economists’ Voice*, Junio 2007, disponible en: <http://www.bepress.com/ev/vol4/iss4/art4/>
- UNESCO (2003), *Early Childhood Care and Education in E-9 Countries: Status and Outlook*, (Quinta reunión ministerial del grupo E-9, El Cairo, 19-21 Diciembre: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001354/135471e.pdf>
- Universia (2007), “La gestión de las finanzas durante la jubilación”, Boletín:27/06-10/07, <http://wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=1367&language=spanish>
- Waite, Linda J. (2004), “Introduction: The Demographic Faces of the Elderly”, *Population and Development Review*, Vol. 30, Suplemento: *Aging, Health, and Public Policy*, pp. 3-16.
- Wils, A. y Anne Goujon (1998), “Diffusion of Education in Six World Regions, 1960-90”, *Population and Development Review*, Vol. 24, No. 2. (Enero), pp. 357-368.
- Wise David A. (2004), “Social Security Provisions and the Labor Force Participation of Older Workers”, *Population and Development Review*, Vol. 30, suplemento: *Aging, Health, and Public Policy*, pp. 176-205.
- WP (2007), “Student Loan Overhaul Advances”, *The Washington Post*, 21 de Junio.