

## **EL GASTO SOCIAL ANTE LA EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA:**

**El papel de las políticas públicas en la redistribución intergeneracional. Algunas referencias específicas a la realidad de Cataluña.**

**G. López- Casanovas<sup>(#)</sup>/ Ana Mosterín**

**Depto. de Economía y Empresa. UPF**

### **RESUMEN**

Los cambios demográficos que acontecen en nuestras sociedades requieren una revisión de algunos de los principios fundamentales del tradicional estado de bienestar. Analizamos en el presente texto cómo evolucionan diversos aspectos de bienestar y gasto social a los largo de las últimas dos décadas, y observamos que la actual política social y de pensiones dado el cambio demográfico y boom inmobiliario lleva a un reparto de cargas y beneficios de mayor desigualdad intergeneracional. El artículo aboga por la redefinición de algunas de las políticas públicas en base a propuestas como la de Musgrave de reparto intergeneracional justo.

### **ABSTRACT**

The demographic shift underway in Southern Europe requires a revision of some of the fundamental principles of the traditional welfare state. We analyze the evolution of several aspects of welfare and social expenditure over the last two decades. We find that in the context of the present demographic changes and real estate boom current social and pension policy leads to a new distribution of benefits and burdens which is highly intergenerationally unequal. We argue for a revised definition of public policy based on Musgrave's proposition as a possible rule for an intergenerationally fair distribution

---

<sup>(#)</sup> – El presente trabajo responde a una investigación más amplia que hacen posibles las ayudas MEC –CICYT en unos de sus desarrollos, y más recientemente, la Generalitat de Catalunya a través de su Consejería de Economía y Finanzas en convenio suscrito con la Universitat Pompeu Fabra. En ambos casos quien encabeza el texto es investigador responsable, y los contenidos expresados, por supuesto, no vinculan a las instituciones financiadoras y se han de entender como provisionales a la espera de redacción del Informe definitivo.

*Keywords: elderly, young, Musgrave, intergenerational equity, pensions, social expenditure, life cycle, income distribution, welfare state.*

JEL codes: I32, I38, J14, H53, H55

## **1 Introducción**

El estado de bienestar tal como lo conocemos se originó y desarrolló en la Europa occidental en estadios económicos diversos, y se ha mantenido pese a las distintas fluctuaciones sociales y económicas, pero con una constante fundamental que a grandes rasgos ha consistido en una estructura poblacional de corte piramidal. Los cambios demográficos que viven la mayor parte de los países desarrollados, con un aumento de la esperanza de vida, han variado el entorno anterior, afectando así los parámetros de eficiencia y efectividad del gasto social. El envejecimiento relativo de la población requiere así una revisión de algunos de los principios fundamentales de la política social para que se adecue a las nuevas circunstancias. El presente texto aboga por dicha redefinición a efectos de conseguir una distribución más justa de las cargas y beneficios asociados a nuestro estado de bienestar.

En efecto, el gasto social es la partida más importante del presupuesto público. Del gasto público financiado, la mitad, a grandes rasgos, es gasto social: El 10% del PIB español va a pensiones, el 6% a sanidad, el 4,5% a educación, el 1,5% a invalidez, el 2,5% a paro, el 0,5 a familia, y el 0,3% a vivienda. A la hora de replantear la distribución de estos recursos debemos recordar que parte de este gasto responde a políticas discrecionales en el corto plazo (p.e. construcción de más o menos vivienda social, más o menos inversión en educación) que pueden así ser o no ser sensibles a los cambios poblacionales, mientras que otra parte es 'herencia del pasado' (derechos devengados por ley, gastos operativos recurrentes) que se desliza con el envejecimiento de la población, ofreciendo por lo tanto menores y más difíciles márgenes de corrección. En estas circunstancias, en ausencia de corrección de los contenidos de las políticas públicas, existe el peligro que ante una congelación de los recursos públicos, esta última parte genere un efecto expulsión o

substitución sobre la primera, afectando de este modo el equilibrio intergeneracional vigente en nuestros estados de bienestar.

Todo apunta en la circunstancia presente a que los jóvenes van a conseguir unos peores balances de nuestro estado de bienestar que los obtenidos por nuestros mayores. Ello no justifica una disyuntiva radical de políticas públicas entre estos dos grupos, ya que el juicio de la equidistribución intergeneracional requiere contemplar el análisis de cargas y beneficios a lo largo del ciclo vital de los individuos: jóvenes de ayer y mayores hoy, y jóvenes de hoy cuando sean mayores mañana. Y para ello, como se verá en las secciones siguientes, la apoyatura empírica es todavía, obviamente, limitada. Pero en ausencia de una corrección año a año de las políticas sociales, siguiendo, por ejemplo, alguna de las denominadas reglas equiproporcionales justas, el deslizamiento demográfico puede acabar haciendo irreversible el 'desbalance' comentado en contra de las generaciones de jóvenes actuales.

El tema de estudio cuenta con tradición en los trabajos de Economía Política desde el seminal texto de Diamond (1965), Boskin (1987) y en una aproximación más reciente de Boldrin y Montes (2005). Estos plantean el balance intergeneracional desde la óptica de la eficiencia (crecimiento económico) más que de la equidad, en el trade-off entre transferencias (pensiones) e inversión (educación) vistos sus efectos sobre el ahorro en modelos de generaciones sucesivas en los que el crecimiento económico resulta endógeno a la acumulación de capital físico y humano. El proceso se inserta en esquemas de elección pública y de los equilibrios del votante mediano desde una perspectiva normativa. En el más reciente de dichos trabajos (Gonzalez Eiras y Niepelt (2006) calibrado para la economía estadounidense se llega a cifrar el desbalance en una necesaria reducción de las transferencias de 7 a 4 puntos del PIB mientras que la educación pública debiera de duplicarse respecto de sus 5 puntos actuales. También desde la sociología y la política pública Esping Andersen y Myles (2005) han destacado la importancia del tema desde la óptica de la equidad intergeneracional. Nuestro trabajo intenta una reflexión

acotada a este último ámbito en datos empíricos que muestran la trascendencia del problema, sugiriendo cambios en la política social española y para Cataluña en particular.

## **2 Las políticas públicas en los nuevos escenarios**

Los parámetros que definen las políticas públicas que han de sustentar el gasto social no pueden ser otros que los de sus destinatarios finales. Y para ello, los colectivos beneficiarios (ya de la misma o de generaciones distintas) han de ser reconocidos como tales, aunque ello revele, de modo más explícito, los conflictos de la asignación de recursos públicos. Solo así puede contemplarse con claridad y resolverse la regla de equidistribución que implícita o explícitamente una sociedad imponga. Pero dichos conflictos no deberían formularse exclusivamente en términos de colectivos 'tipo' jóvenes/ mayores, trabajadores/parados, pensionistas/activos, etc... en un momento dado del tiempo, sino considerando las circunstancias de cada uno de los individuos concretos, pertenecientes a distintos grupos etarios a lo largo de las etapas de su vida. Desde esta perspectiva, la asignación de recursos debería de basarse fundamentalmente en dos consideraciones: 1) la identificación de las tasas internas de rendimiento (TIRs) que se asocian a las contribuciones individuales y generacionales, es decir, valorando los beneficios contributivos y no contributivos recibidos en relación con las contribuciones financieras efectuadas, y 2) la incidencia ajena a dicha evolución derivada del cambio demográfico (cuantía, esperanza de vida y envejecimiento relativo) y posiblemente también, por su carácter mayormente exógeno, del mercado de trabajo (períodos de ocupación, tipos de cotización, etc.).

En el supuesto *caeteris paribus*; es decir, si se mantiene la actual utilización que hacen los individuos a lo largo de su ciclo vital, pongamos por caso en consumos sanitarios y si en percepción de pensiones se mantienen las tasas internas de rendimiento actuales (resultantes de no contabilizar toda la carrera de cotización, visto el juego de las pensiones mínimo/ máximas, y de las hasta hoy generosas jubilaciones anticipadas) se prevé que el porcentaje de los beneficios públicos atribuibles a los mayores de 65 años en

España aumentará del 12% del PIB en el año 2000 al 33% para el año 2040. Es el cálculo realizado en un reciente informe del *Center for Strategic International Studies* (2004) que ha valorado el impacto del envejecimiento en distintos países occidentales. En comparación, la previsión para otros países es importante aunque significativamente menor: Para Italia supone un cambio del 17% al 26%, para el Reino Unido del 12% al 18%, para Francia del 16% al 29%, para Alemania del 15% al 25%. En la realidad, el deslizamiento puede que sea incluso superior en la mayoría de países ya que, lejos de la edad establecida de 65 años, las jubilaciones se aproximan mucho más a los 58 años (en Europa entre las personas de 60 y 65 años sólo un 20% aún trabaja), de modo que se perciben pensiones durante más años tanto por las prejubilaciones como por el aumento de la supervivencia, a idénticas carreras de cotización.

En un modelo de simulación, el cambio demográfico puede afectar las distintas políticas públicas a través de tres vías (1) la del peso de la población activa (o fuerza de trabajo) en la población total; (2) la de la población efectivamente ocupada; y (3) la de la productividad del trabajo. Todas ellas afectan al PIB y a través de éste, en forma de nuevas distribuciones de elasticidades renta de los distintos colectivos, preferencias sociales y necesidades de subsidios, acaban incidiendo en todas las categorías de gasto: transferencias sociales, pensiones, gasto sanitario, cuidados de larga duración y educación. Cabría añadir a lo anterior, (4) el efecto que pueda ejercer el envejecimiento sobre el interés real del dinero (la jubilación próxima de la generación del *baby boom*, con la previsible 'licuación' de importantes activos ahorrados puede servir como banco de pruebas), dados los efectos en algunos países sobre la capitalización de sus pensiones-, los efectos riqueza en la financiación de la dependencia o en los costes de oportunidad de la inversión privada en educación.

En general, a futuro, los escenarios demográficos tienden además a tener en cuenta: 1- supuestos de flujos migratorios; 2- la evolución de la esperanza de vida (con distintos ajustes por edad y género, capacidad funcional, morbilidad, etc.); 3- las correcciones en

marcha, aunque con efectos a futuro, de los sistemas de pensiones; 4- la evolución del mercado de trabajo y de la tasa de desempleo, y finalmente, 5- la productividad total de los factores y el grado de convergencia real esperado en las economías.

Las proyecciones cuantificadas más recientemente por la Unión Europea se recogen en el cuadro siguiente. Como se comprueba, el impacto del incremento de peso del gasto relacionado con el envejecimiento sobre nuestro PIB, hasta el 2050, es de 9.5 puntos adicionales; en particular el aumento más importante se produce en el período que cubre los años 2030 al 2050 y para ello el peso de las pensiones es decisivo.

**Proyecciones de variaciones del gasto público relacionado con el envejecimiento de la población entre el año 2004 y los años 2030 y 2050<sup>1)</sup>**

(en porcentaje del PIB)

	Pensiones		Asistencia sanitaria		Cuidados de larga duración		Total	
	Variación entre 2004 y		Variación entre 2004 y		Variación entre 2004 y		Variación entre 2004 y	
	2030	2050	2030	2050	2030	2050	2030	2050
Bélgica	4,3	5,1	0,9	1,4	0,4	1,0	5,6	7,5
Alemania	0,9	1,7	0,9	1,2	0,4	1,0	2,2	3,9
Grecia <sup>2)</sup>			0,8	1,7			0,8	1,7
España	3,3	7,1	1,2	2,2	0,0	0,2	4,5	9,5
Francia <sup>3)</sup>	1,5	2,0	1,2	1,8			2,7	3,8
Irlanda	3,1	6,4	1,2	2,0	0,1	0,6	4,4	9,0
Italia	0,8	0,4	0,9	1,3	0,2	0,7	1,9	2,4
Luxemburgo	5,0	7,4	0,8	1,2	0,2	0,6	6,0	9,2
Países Bajos	2,9	3,5	1,0	1,3	0,3	0,6	4,2	5,4
Austria	0,6	-1,2	1,0	1,6	0,0	0,0	1,6	0,4
Portugal <sup>3)</sup>	4,9	9,7	-0,1	0,5			4,8	10,2
Finlandia	3,3	3,1	1,1	1,4	1,2	1,8	5,6	6,3
Zona del euro	1,6	2,6	1,0	1,5	0,2	0,5	2,8	4,6

Fuente: EPC and European Commission (2006). *The impact of ageing on public expenditure*, European Economy Special Report 1/2006.

Notas: Estas cifras se refieren a las proyecciones de referencia relativas al gasto de seguridad social en el capítulo de pensiones. Para la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, las proyecciones se refieren a los «escenarios de referencia del Grupo de Trabajo sobre Envejecimiento».

1) El cuadro no incluye las proyecciones de gasto en educación y de prestaciones por desempleo, que figuran en el informe original.

2) El gasto total de Grecia no incluye el gasto en pensiones.

3) El total de Grecia, Francia y Portugal no incluye los cuidados de larga duración.

En los escenarios de envejecimiento anticipados anteriormente, el gasto social puede responder o bien aumentando considerablemente, o manteniéndose en niveles similares a los actuales con presión fiscal constante. En el primer caso, la presión fiscal desequilibraría en contra de cotizantes y perceptores de rentas los equilibrios generacionales; en el último caso se podría producir un efecto sustitución de un colectivo respecto del resto. Las políticas en las áreas más afectadas por el cambio poblacional como sanidad y cuidados de dependencia son de carácter universal, y relativamente rígidas en los derechos individuales que devengan, a través de leyes

básicas que dificultan o impiden la discrecionalidad presupuestaria en las diferentes coyunturas (compromisos de indiciación, consolidación de prestaciones...). De modo que si en el escenario de aumento del gasto conjunto los efectos se trasladan a la capacidad de la economía de financiar la eclosión del gasto, en el segundo escenario de mantenimiento del gasto constante los efectos son de sacrificio potencial de otras políticas igualmente valiosas pero más frágiles desde un punto de vista presupuestario (discrecionales, que pueden esperar, o aún incipientes –y por tanto sin generar ni tan siquiera expectativas de derechos), como puede ser el caso de las políticas de vivienda, educación, formación y desarrollo de capital humano, de mercado de trabajo, etc... Estas últimas generalmente se definen como provisión de ayudas y servicios en especie, y por tanto son más susceptibles de diluirse, mientras que las pensiones se definen como una provisión en efectivo de cuantía establecida, y por tanto menos expuestas a recortes.

Como resultado, de no mantenerse un balance adecuado entre todas ellas, algunos colectivos perderían sus cuotas de carga-beneficio del gasto social, que tampoco podrían compensar en el tiempo (cuando sean parados de larga duración o pensionistas, por ejemplo), a empuje del cambio poblacional, que haría no financieramente sostenible en este periodo de transición demográfica nuestro estado de bienestar.

Algunos de los colectivos afectados podrían ser los jóvenes, que acceden con gran dificultad y con precariedad al mercado laboral y ven limitado su acceso a diferentes ingredientes de una calidad de vida básica (vivienda propia, independencia económica, seguridad), en ausencia de políticas públicas de acompañamiento, o los trabajadores con escasa formación y difícil reciclaje, o los parados de larga duración.

#### **-Algunos datos ilustrativos de la naturaleza del problema comentado**

Es bien sabido que entre 1900 y 1950 se añaden 10 años a la esperanza de vida al nacer de nuestras poblaciones. Entre 1950 y el 2000, son 15 los años adicionales. Lo que puede

deparar el futuro es desconocido, aunque sí sabemos que puede estar afectando la oferta de seguros vitalicios temerosos algunos aseguradores de la evolución de la biogenética.

En lo que se refiere a las pensiones de nuestros mayores, diversos trabajos apuntan sin embargo a que un retraso de tres años en la edad de jubilación reduciría entre un 25 y un 33% la carga que de otro modo se avecina para las finanzas de las pensiones.

En lo que atañe a los activos, el diferencial entre sueldos de entrada (jóvenes) en el mercado de trabajo y de salida (para quienes se jubilan o se convierten en parados de larga duración) no parece dejar de aumentar, lo que concuerda poco con su productividad media. La diferencia es particularmente elevada si se valora en términos de salarios esperados (ponderados por la distinta probabilidad de paro -más alta para los jóvenes-, dados los costes actuales de despido -más bajos para los nuevos entrantes en el mercado laboral). En general, la sustitución de un trabajador de 60 años se hace con un joven a mitad de salario. Ello afecta también a los activos mayores que se ven sin trabajo y buscan una posible reincorporación al mercado laboral, que resulta hoy por hoy imposible a los niveles salariales anteriores (compiten con un joven), obteniendo en torno al 55% del salario anterior.

Estas circunstancias explican la falta de capacidad de ahorro de los jóvenes, la difícil construcción de carreras laborales sólidas de cotización para pensiones futuras, y de acceso a la vivienda (u otro patrimonio acumulado). Todo ello contrasta con la situación relativa de los mayores, visto su patrimonio, sus pensiones consolidadas, los efectos riqueza generados por los desarrollos inmobiliarios e incipientemente liquidables a través de un mercado de anualidades o de hipotecas inversas, y un tratamiento mayormente favorable del ahorro.

En los años 60, según datos OCDE, y para varones, a 47 años de trabajo le precedían y/o seguían 17 años inactivos; en el 2000 el reparto ha pasado de 35/35 años, respectivamente;

en el 2030, previsiblemente la ratio se puede incluso invertir con 30 años activos y 45 no activos. Parece obvia pues, sólo por esta simple constatación, la necesidad de ajustar balances. Una opción sencilla sería ofrecer rentas no gravadas (ni por cotizaciones ni impuestos directos) a quien aplaze la jubilación, otra opción más dura podría consistir en la introducción de incentivos fuertes al *work-fare*, condicionando algunas prestaciones sociales a la aceptación o mantenimiento del empleo<sup>1</sup>.

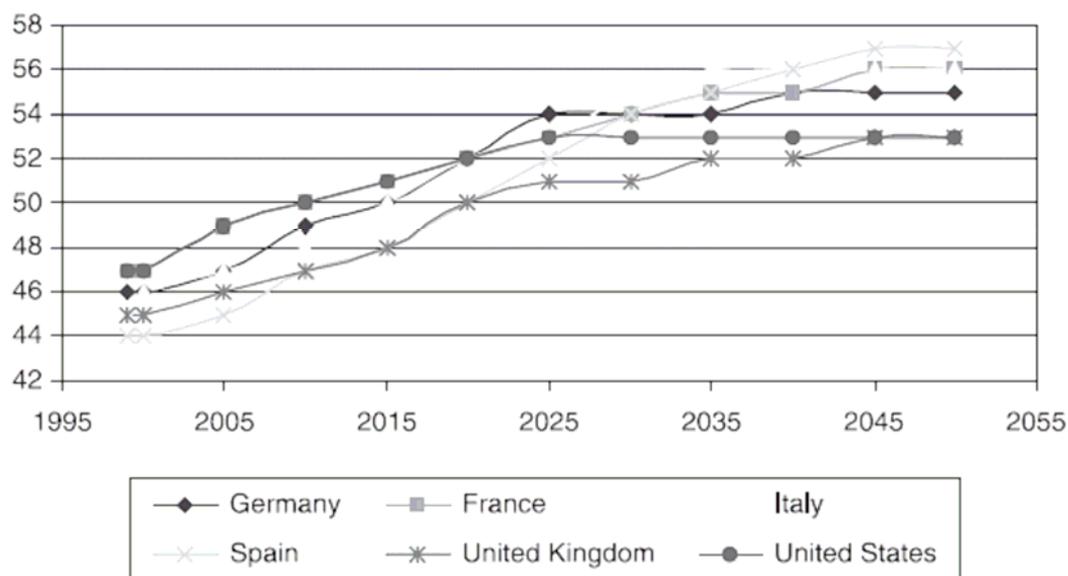
### **3 El problema intergeneracional en las políticas públicas**

Hemos comentado en secciones precedentes como la dirección de la política social responde, por un lado, a elementos externos (exógenos en buena parte a la acción pública), como son la evolución demográfica y condicionantes del mercado laboral y, por otro lado, a elementos internos, como son los procesos sociales y políticos, en confluencia de intereses electorales e inercias corporativas.

El proceso que subyace al desajuste social podría resumirse en lo siguiente: un descenso de la natalidad e incremento de la esperanza de vida han disminuido el volumen de la población ocupada frente a la población retirada de la actividad laboral. Este efecto se ve magnificado por el periodo más largo de estudios de los jóvenes actuales y la jubilación anticipada, dos fenómenos que acortan el ciclo laboral frente al número de años no trabajados. A ello se añade la influencia de un votante 'mediano', decisivo en la arena política, que se acerca ya a la edad de jubilación y que se convierte así en actor clave de la decisión colectiva. En este sentido, dados los indicadores demográficos, se prevé que la edad del votante mediano en España evolucione de 44 años en 1995 hasta 57 años (cerca de la actual edad de jubilación) en 2055.

---

<sup>1</sup> \_ En efecto, la revisión de las propuestas convencionales del estado del bienestar que se barajan, vinculan en mayor medida las políticas sociales al *work-fare*, esto es a la condición de ser trabajador activo. Como resultado, los programas de bienestar dejarían de vincularse al paro; para ligarse al requerimiento de estar empleado: aún no obteniendo una renta suficiente, el estado subsidiaría hasta determinada cifra la diferencia. Se trata con ello de suplementar y no de sustituir rentas del trabajo. Este es el camino iniciado ya por EE.UU., Canadá, Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Holanda, Irlanda y Francia en el diseño de algunas de sus políticas sociales.



Fuente: Galasso & Profeta (2004)

Por otro lado, jóvenes cada vez mejor formados, en cuya educación la sociedad ha invertido importantes cuantías de recursos, acceden con dificultad al mercado laboral. Los puestos de trabajo que encuentran, les ofrecen peor estabilidad y una retribución muy volátil. Con escasa capacidad adquisitiva, estos jóvenes co-residen con sus padres por falta de poder adquisitivo suficiente para acceder al mercado inmobiliario, o confinan su capacidad presente y futura de ahorro al pago de hipotecas por la compra de viviendas a coste elevadísimo, que coarta otras formas de bienestar. Si forman familias, acaban retrasando la paternidad/maternidad porque necesitan ingresos de los dos miembros de la pareja para llegar a final de mes. Y el riesgo de pérdida de empleo, obsolescencia profesional y requerimientos de movilidad geográfica genera una incertidumbre mucho más elevada que antes. La generación joven actual, a pesar de estar mejor formada que las anteriores, y a pesar de su mayor potencial de productividad, recibe -en general- una retribución relativa peor a la anterior.

Jóvenes, mujeres y parados de larga duración son algunos de los colectivos que experimentan el deterioro del contrato intergeneracional implícito aquí comentado. Se pospone la emancipación familiar, se reduce la natalidad, se prioriza el acceso a alguna fuente de ingreso en detrimento de la inversión en capital humano. dados los costes de

oportunidad de la inversión en educación, y con mucho menos posibilidades de ahorro en las etapas iniciales de la vida. Otras consecuencias tienen que ver con los incentivos a consolidar un mejor futuro (pensiones) para parejas en las que los dos trabajan (dadas las pensiones de viudedad actuales), más formadas. Ello favorece la 'endogamia marital' entre parejas de educación y renta similar. Finalmente, más renta y mayor formación suele implicar menos hijos, y con ello más concentración de riqueza.

En definitiva, la evolución demográfica está marcando en buena medida la orientación de las necesidades sociales, y así debería marcar en correspondencia los cambios en la política social, en la medida que los anteriores deslizamientos no fuesen deseados. Sin embargo, instrumentarlas en torno a la 'edad' es desafortunado ya que la agenda de la política pública debería estar mucho más centrada en contingencias transversales, tales como la pobreza, la igualdad de oportunidades, la inserción laboral, contra la exclusión social... y en general en garantizar los derechos básicos de todo ciudadano de cualquier edad, en búsqueda por tanto de un equilibrio estable entre activos y pasivos y a lo largo del ciclo vital de los individuos.

#### **4 Reglas para la equi-distribución entre generaciones**

Ante un volumen cada vez menor de ciudadanos ocupados que han de mantener a un número cada vez mayor de inactivos, la disyuntiva es, o bien aumentar considerablemente las contribuciones de los ocupados, o bien reducir los beneficios de los pensionistas. Si se quiere mantener la proporción de PIB destinada a gasto social, y evitar el *crowding-out* de un grupo de beneficiarios sobre otros, hay que buscar alguna regla de equilibrio. La Ley de Musgrave 'de proporciones fijas' supone un primer intento al respecto. La propuesta de Musgrave implica repartir déficits y superávits entre las generaciones en una misma proporción. Esping-Andersen y Myles (2005) recuerdan la utilidad de esta regla: si se mantienen constantes las contribuciones sociales de los trabajadores, el fondo colectivo resultante será menor al habitual y se deberá repartir entre más pensionistas, con lo cual la generación retirada sufrirá un grave deterioro de

sus condiciones de vida. Si de lo contrario se mantienen los beneficios habituales de los pensionistas, al multiplicarse por su mayor número y repartirse entre escasos ocupados, se deteriorarían dramáticamente las condiciones de vida de la generación trabajadora. ¿Cómo debe repartirse pues la carga adicional sobrevenida entre las generaciones? La regla de Musgrave de proporciones fijas propone establecer una distribución de la riqueza durante el ciclo de vida y dirigir la política social a mantener la equi-proporcionalidad entre las diferentes fases vitales. Así, cuando la pirámide demográfica se mantiene estable en sus proporciones a lo largo del tiempo, la regla se cumple tan sólo manteniendo constantes las políticas sociales y los precios relativos de los bienes que se consumen en las diferentes fases vitales. En cambio, en una situación como la que se da en la actualidad en los países desarrollados existe el riesgo de que un colectivo (joven o viejo, por el simple hecho de serlo) sufra una deterioro de condiciones de vida frente al otro.

Para Musgrave, una vez fijada la regla, los impuestos se ajustarían periódicamente para recoger los cambios demográficos (en negativo) y de productividad (en positivo). Si la población envejece, aumenta la fiscalidad, pero bajan las pensiones, de manera que todos 'pierden' en la misma proporción. La regla permite, por tanto, si se desea, mantener la distribución de renta del pasado.

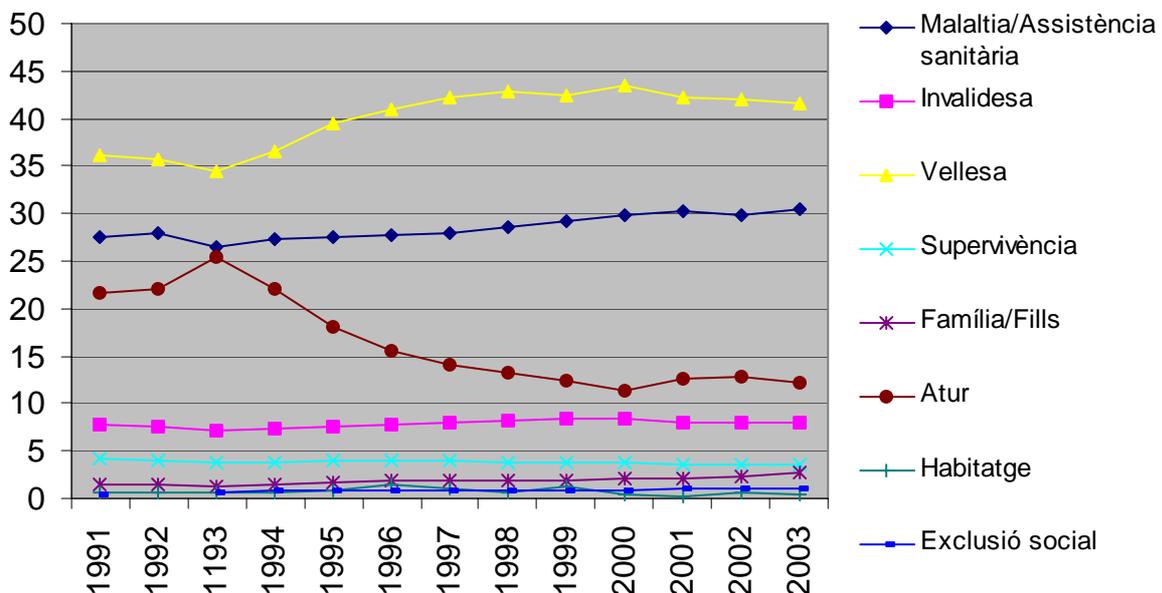
Estrictamente la regla de Musgrave es una guía de la evolución de la distribución de riqueza y bienestar en el ciclo vital de cada persona, y exige que con el progreso económico mejore el bienestar de los individuos en todas las fases de su vida sin alterar las proporciones entre estas fases, al menos una vez se hayan fijado y conseguido las proporciones óptimas o deseadas. Idealmente deberíamos encontrar la forma de trazar la evolución del bienestar sobre el ciclo vital de cada generación, y comprobar si se ha desfasado respecto del criterio anterior. Una aproximación válida consiste en traducir la distribución de un ciclo vital a la distribución del bienestar entre grupos de edades contemporáneos, y ver si se produce un decalaje en el tiempo entre las proporciones de bienestar y riqueza entre estos grupos etarios. Su aplicación al caso concreto exige

comprobar empíricamente si el bienestar relativo en las diversas fases vitales se ha mantenido constante. Por ejemplo, en las últimas décadas en España, todo apunta a que han ganado en bienestar relativo los grupos de mayor edad, y se ha deteriorado en términos relativos y reales el bienestar de los jóvenes durante la primera fase de su vida laboral. La tendencia es, además, progresiva y alarmante. Estos indicios proceden de comparar distintos cortes generacionales en el tiempo (aunque no perfiles de rendimiento íntegro en el ciclo vital de cada generación entre si por falta de datos completos).

## 5 Análisis del reparto del gasto social por grupos etarios

En esta sección analizamos cual ha sido la evolución de algunos indicadores en los últimos veinte años, de aproximación al bienestar para diferentes grupos de edad. Tratamos de establecer qué grupo etario se apropia de qué proporción de cada partida de gasto social, e investigamos si esta proporción se ha sufrido desfases en las décadas y años más recientes.

**Evolución de las partidas de gasto social en Cataluña 1991 – 2003 en porcentaje de gasto total**



fuente: Institut Català de Estadística

Un gasto en vivienda y exclusión social prácticamente estancado, un gasto en vejez y en sanidad que ha ganado un importante peso relativo y un subsidio de paro que lo ha

perdido y no precisa ni exclusivamente por la mayor creación de empleo, visto el período analizado. Esta descripción agregada puede ofrecer algunas intuiciones del argumento de este trabajo, pero requiere sin duda una mejor aproximación de detalle por categorías de beneficiarios.

### 5.1 Riesgo de pobreza

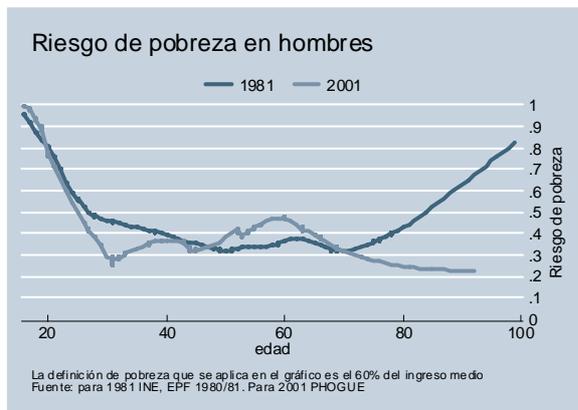
Una medida del nivel de bienestar que puede de manera diferenciada experimentar cada cohorte es la relativa al riesgo de pobreza que sufre. La pregunta es aquí por tanto si ha variado el riesgo de pobreza para una persona de 25 años, una de 44, o una de 70, etc. en los últimos 20 años. (En este contexto definimos como riesgo de pobreza la probabilidad de no alcanzar el 60% del ingreso medio). A la vista de los datos se puede comprobar que el riesgo de pobreza tanto del grupo de edad entre los 24 y los 44 años como de ancianos a partir de 70 años desciende en ambos períodos. Pero en el 2001, a partir de la edad de jubilación, el riesgo de pobreza no sólo ya no aumenta sino que disminuye paulatinamente, de manera que las edades más ancianas sufren el riesgo de pobreza mínimo entre todos los grupos de edad, a diferencia de lo que acontecía en 1981.

Curiosamente la franja de edad entre 50 y 65 años es la que ve aumentar en el tiempo su riesgo de pobreza. Son posiblemente parados de larga duración. Las pensiones de jubilación después los acaban ‘salvando’. Los datos apuntan en todo caso a una mayor varianza de los ingresos en este tramo de edad. Los jóvenes, en los estadios iniciales de inserción laboral, han visto reducido su riesgo relativo de exclusión, ya que el mercado

laboral desregularizado fomenta la posibilidad del empleo, aunque sea precario y de remuneración limitada.

(Tabla )

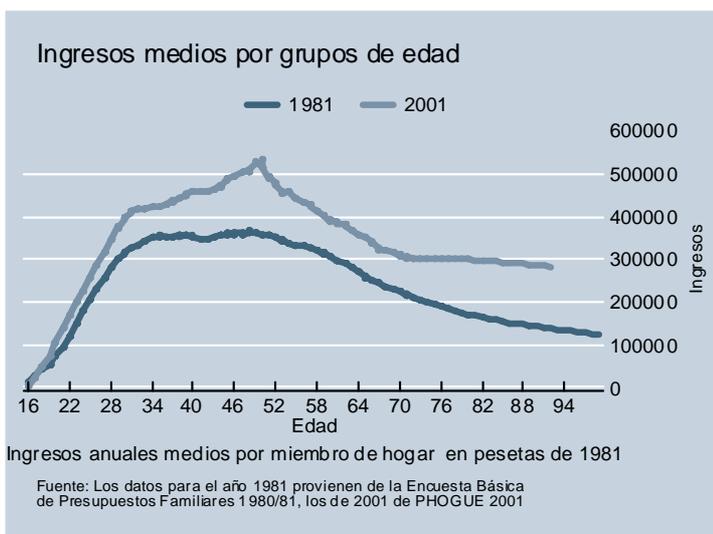




## 5.2 Ingresos

En 1981 el salario medio era muy bajo para jóvenes ocupados de 16 años, y aumentaba sustancialmente con cada año de edad del trabajador. A partir de los 33 años se mantenía a un nivel máximo y uniforme hasta los 55 años, y a partir de ahí descendía paulatinamente con cada año de edad. En dos décadas el cuadro cambia sustancialmente. En 2001 el salario medio también aumenta fuertemente entre los 16 y los 30 años de edad, pero, a diferencia del panorama anterior, sigue aumentando de forma gradual hasta alcanzar un máximo puntual a los 50, luego baja hasta los 65, y a partir de ahí se mantiene constante. A partir de la edad de jubilación ya no disminuye el nivel de ingresos con la edad como ocurría en 1981.

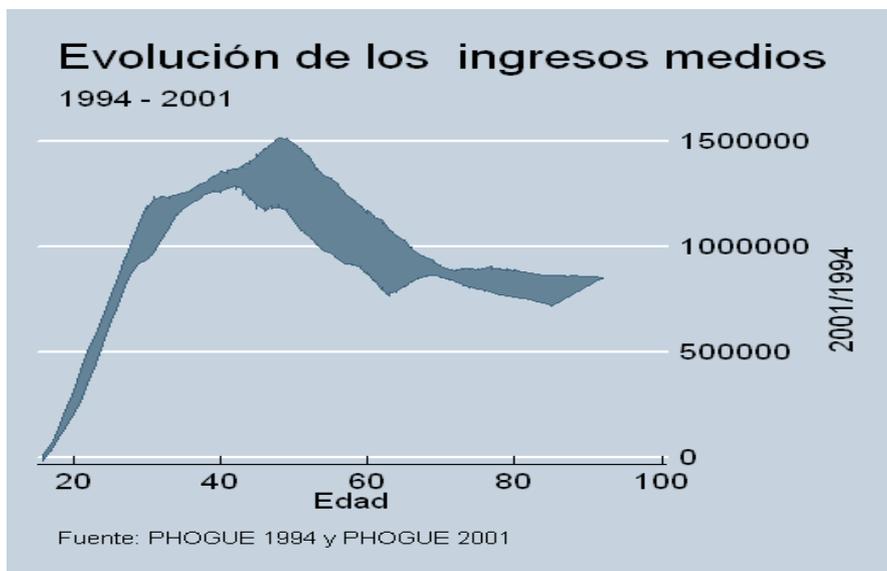
(Cuadro )



En general, las diferencias en los ingresos en términos reales entre el colectivo más joven (de 16 a 30 años) apenas ha variado entre los dos

períodos analizados, a diferencia de la mejora relativa más significativa del resto de colectivos y de los mayores de 65 años en particular. Se comprueba claramente que el incremento es mínimo para los jóvenes y máximo para los grupos entorno a los 50 años, y en torno a los 80 – 90.

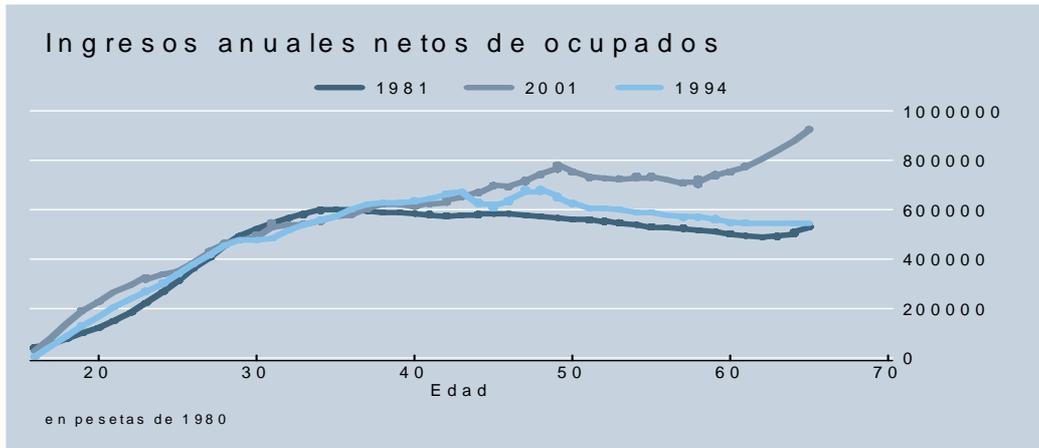
Resulta evidente que en parte dichos ingresos medios van a depender no sólo de la retribución media, sino también del número de ocupados. Los datos básicos entre 1981 y el 2001 confirman que la proporción de la población activa sobre la total ha disminuido considerablemente (debido al cambio demográfico), mientras que la tasa de empleo entre los activos aumentaba (entre otras razones, por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo). Si los datos anteriores los consideramos por grupos de edad, la participación de la generación de treinta años en el incremento de la producción a primera vista parece sólo ligeramente inferior a la de la generación de los sesenta años.



Pero la comparación de ingresos medios esconde una diferencia fundamental dada la evolución observada en los ratios activos/ ocupados sobre el total.

	Total	Activos	Ocupados	Activos/total	Ocupados/activos
EPF 1981	23.793	19.345	15.754	81,31%	81,44 %
PHOGUE2001	11.964	5.994	5.270	50.10%	87.92%

Ello hace conveniente un estudio de aproximación al bienestar de ingresos medios por ocupado, tal como muestra el gráfico adjunto:



Y es que en el caso de los jóvenes los mayores ingresos no se deben a un incremento de la retribución salarial sino a una mayor participación en el empleo. Los jóvenes en su conjunto no ganan más porque sus sueldos hayan subido sino porque trabajan más (son más los que trabajan). Es más aún, los 'treintañeros' que trabajan en 2001 reciben efectivamente *menos* (en términos reales) de lo que cobraban los 'treintañeros' por su trabajo en 1981: los sueldos deflacionados con el IPC general son inferiores a los de 1981. Los ingresos de los activos hasta 43 años prácticamente se mantienen congelados entre 1981 y 2001, y el beneficio del incremento de productividad que se distribuye entre los activos va a parar exclusivamente a los de 44 – 65.

En los cuatro años desde 2001 hasta 2005 para los que se dispone de datos de la Encuesta de la Población Activa, se observa que ha aumentado la ocupación para todos los grupos de edad tanto en España como en Cataluña. Sin embargo destaca la diferencia en la evolución en la tasa de actividad, que en España se ha mantenido o ha seguido bajando ligeramente para todos los grupos de edad, mientras que en Cataluña ha subido a resultas de la elevada tasa de inmigración.

	Tasa de actividad en %				Tasa de ocupación en %			
	Cataluña		España		Cataluña		España	
	2001	2005	2001	2005	2001	2005	2001	2005
Población activa. total	57,9	61,3	57,9	57,4	52,9	57,0	47,4	52,1
De 16 a 64 años	72,0	75,6	72,0	70,8	65,7	70,3	58,7	64,3
De 16 a 24 años	58,0	58,5	58,0	52,1	48,0	49,3	36,8	41,9
De 25 a 34 años	88,0	88,1	88,0	84,9	80,4	81,8	71,7	76,8
De 35 a 44 años	82,6	86,1	82,6	82,0	76,9	81,5	71,6	75,9
De 45 a 54 años	72,7	79,6	72,7	74,1	68,4	75,6	63,8	69,4
De 55 años o más	18,3	21,9	18,3	18,3	17,2	20,9	15,7	18,0

Fuente: Idescat, a partir de datos de la Encuesta de Población Activa de INE

El último informe sobre la coyuntura económica de Caixa Catalunya advierte sobre el "aumento progresivo" del esfuerzo económico de los hogares catalanes para pagar una vivienda: mientras que en 2000 la media de esfuerzo se situaba en el 23,5% de los ingresos totales por hogar y en 2002, en el 30,6%, el año pasado el gasto por vivienda representó el 33,5% de los ingresos.

Esfuerzo en la adquisición de una vivienda de 100 m <sup>2</sup> de menos de 2 años de antigüedad											
deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Cataluña 2000	12,7	9,7	8,5	7,1	5,6	4,7	4,1	3,6	3,1	2,4	4,8
Cataluña 2005	18,3	13,9	11,9	9,6	7,7	6,6	6,0	5,3	4,5	3,5	6,8
España 2000	11,3	8,6	7,6	6,5	5,4	4,5	3,9	3,4	2,8	2,1	4,4
España 2005	16,8	12,7	11,0	9,3	7,7	6,4	5,6	4,8	4,1	3,1	6,4

Fuente: Caixa de Catalunya, *Informe sobre la coyuntura económica*. Núm. 107 Mayo 2006

Las comunidades donde se destina una proporción máxima de la renta laboral neta al pago de hipotecas son Madrid (41,5%), seguido del País Vasco (39,9%) y Baleares (38,3%), Cataluña (32,5%), Andalucía (31,5%), Asturias (31%) y la Comunidad Valenciana (30,5%) son las otras comunidades autónomas que se sitúan por encima de la media española del 30,3%.<sup>2</sup>

En Cataluña en el año 2005 para el 39,6% de la población que paga mensualmente por su vivienda, el esfuerzo por el pago de la vivienda fue superior al 30%.

<sup>2</sup> inmuebles de cien metros cuadrados con menos de dos años de antigüedad y con un préstamo hipotecario a 25 años por el 75% del valor y con un tipo de interés del 4%

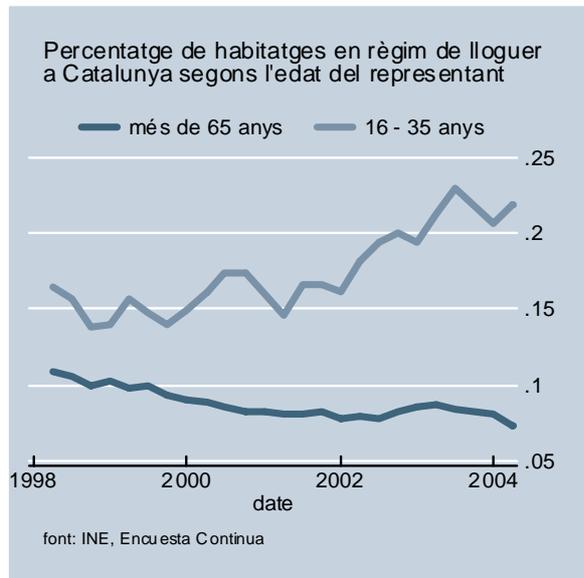
Un informe de DEP Consultoría Estratégica por encargo del Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat destaca que el año pasado el 84% de la población catalana -un total de 5,8 millones de personas- vivía en una vivienda de propiedad y casi la mitad se alojaba en una propiedad totalmente pagada, mientras que uno de cada cuatro catalanes residía en una propiedad con pagos pendientes y el 8,4% vivía en una vivienda heredada.

La aplicación de los datos anteriores a los conocidos en relación con los ingresos medios por grupo de edad permiten inequívocamente afirmar que la pérdida de poder adquisitivo del grupo de 30 años se ha visto agravada además por la dramática subida de los precios inmobiliarios de los últimos años. Este efecto se pone de manifiesto de forma directa en la tenencia de vivienda y la composición del hogar, y de forma indirecta en el reducido porcentaje de renta disponible tras los pagos de hipotecas y alquileres. Probablemente el efecto se manifieste en una menor superficie de vivienda por miembro de hogar y una mayor proporción de vivienda en régimen de alquiler para este grupo de edad, y en limitaciones a la ambición de emancipación de los jóvenes.

Por lo que atañe al alquiler, predomina, por un lado, un incremento en el porcentaje de alquileres entre los jóvenes, y por otro, desciende la proporción de jóvenes propietarios de sus viviendas.

En general el porcentaje de alquiler como régimen de tenencia baja drásticamente para todos los grupos de edad desde el año 1985. Parece ser que el régimen de alquiler ha bajado paulatinamente ya desde 1950. R. Rodríguez (2002) afirma que *Aunque la tendencia española a la vivienda en régimen de tenencia tenga una tradición ya casi consolidada, no siempre ha sido así. En el año 50 la propiedad no llegaba a la mitad del parque de viviendas. Es cierto que la evolución del resto de países europeos tiende a aumentar el número de propietarios ocupantes, pero de manera más paulatina y en un contexto diferente al español. En España la única alternativa es la propiedad, fomentada desde el gobierno a través de una serie de medidas*

fiscales que llevaron hasta excluir del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) la desgravación por la renta de los inquilinos en 1998. El último Plan de Vivienda 2002-2005 sigue ofreciendo amplias ayudas para la compra de vivienda tanto en la primera adquisición como en las sucesivas siempre que se trate de vivienda principal.



Los datos muestran en general, como el porcentaje de jóvenes en régimen de alquiler aumenta prácticamente al ritmo en que desciende el de los mayores por su mayor acceso a la propiedad.

En el contexto de la transversalidad argumentada para las políticas públicas, de este estudio cabría cuestionar si las medidas

fiscales dirigidas a estabilizar y reducir el riesgo de pobreza de las familias al convertirlas en propietarias de sus hogares, no han llegado a ser contraproducentes en el momento en que de todos modos la propiedad se ha hecho imposible para los jóvenes, y, en consecuencia, se les discrimina por inquilinos y terminan subvencionando a los propietarios.

### 5.3 Residencia y composición del hogar

Claramente la media de personas por hogar se ha reducido en estas dos décadas. La media de miembros por hogar era de 3,69 en 1981<sup>3</sup>, y de 2,88 en 2001<sup>4</sup>. Esta cifra coincide con la de otros informes<sup>5</sup>. La reducción en el número de personas por hogar se debe por

10- INE, EPF 1980/81

<sup>4</sup> PHOGUE, obra citada.

<sup>5</sup> El informe del *European Environment Agency* calcula que en 1981 la ocupación en España era de 13.200.000 (hogares)/ 37.600.000 (población) = 2,84. Los números no coinciden, porque las cifras que manejo son ocupantes por viviendas principales. Según Raquel Rodríguez Alonso, *España tiene el parque de viviendas más infrutilizado de entre todos los analizados. Según los datos del Censo de 1991, el porcentaje de viviendas desocupadas ascendía al 13% y las viviendas secundarias al 15,3%, lo que significa que sólo el 70% de este stock es utilizado como vivienda principal.*

un lado a la ampliación del parque de viviendas ocupadas, y por otro lado a la menor fertilidad. Pese a ello, el número de adultos por hogar apenas ha descendido: de 2,53 a 2,45. El descenso del número de adultos por hogar se debe exclusivamente a los mayores de 60: para los menores de 60 la tendencia es inversa: hay más adultos por vivienda en 2001 que en 1985.

El número de miembros por hogar catalán es inferior a la media española, de hecho, después de Ceuta y Melilla, Baleares y Cataluña son las comunidades con menos personas por hogar en el año 2000.

CCAA	Número de miembros por hogar	Número de adultos por hogar <sup>6</sup>
Ceuta y Melilla	2	2
Baleares	2,63	2,21
Cataluña	2,80	2,38
Aragón	2,81	2,38
Castilla- León	2,82	2,44
Pais Vasco	2,82	2,46
Com. Valenciana	2,85	2,39
Asturias	2,85	2,51
La Rioja	2,88	2,46
Castilla- La Mancha	2,89	2,41
Extremadura	2,93	2,46
Navarra	2,94	2,50
Madrid	2,96	2,52
Murcia	3,06	2,48
Cantabria	3,11	2,48
Canarias	3,15	2,62
Galicia	3,16	2,77
Andalucía	3,17	2,60

Fuente: PHOGUE Muestra completa año 2000

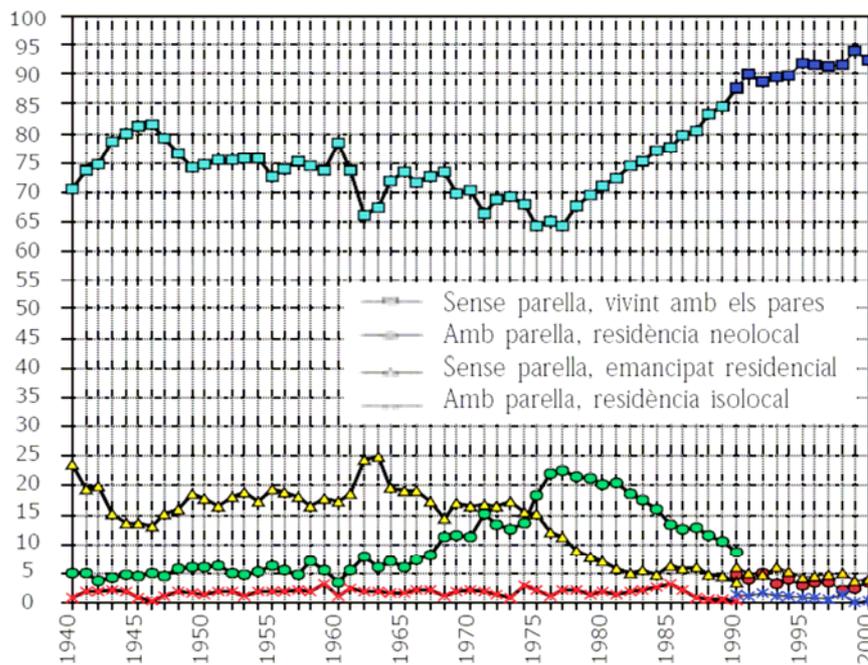
La evolución de la composición del hogar en España en los últimos 25 años proporciona el indicio tal vez más alarmante del desajuste de la distribución intergeneracional de la riqueza. Y es que, en contra de todo pronóstico, observamos una reversión en la tendencia de emancipación de los jóvenes, que viven hoy más años en casa de sus padres (2001) que en 1981. En efecto, en esta comparativa de los años 1981 y 2001 se observa que menos jóvenes menores de 30 años se han ido del hogar de sus padres en 2001 que lo que

<sup>6</sup> Mayores de 16 años

acontecía dos décadas atrás. En 1981 un 37% de los jóvenes de 25 años vivían en casa de sus padres. En 2001 un 53%. Además, la proporción de convivencia en pareja se ha reducido para todos los grupos de edad. Más personas menores de 40 años conviven con amigos, conocidos u otros parientes en 2001 que en 1981. Se podría especular que el aumento de jóvenes conviviendo con conocidos o parientes y el descenso de jóvenes viviendo solos se debe a la necesidad de compartir piso a una edad en la que el deseo de independencia y las circunstancias formativas o laborales llevan a los jóvenes a abandonar el hogar paterno.

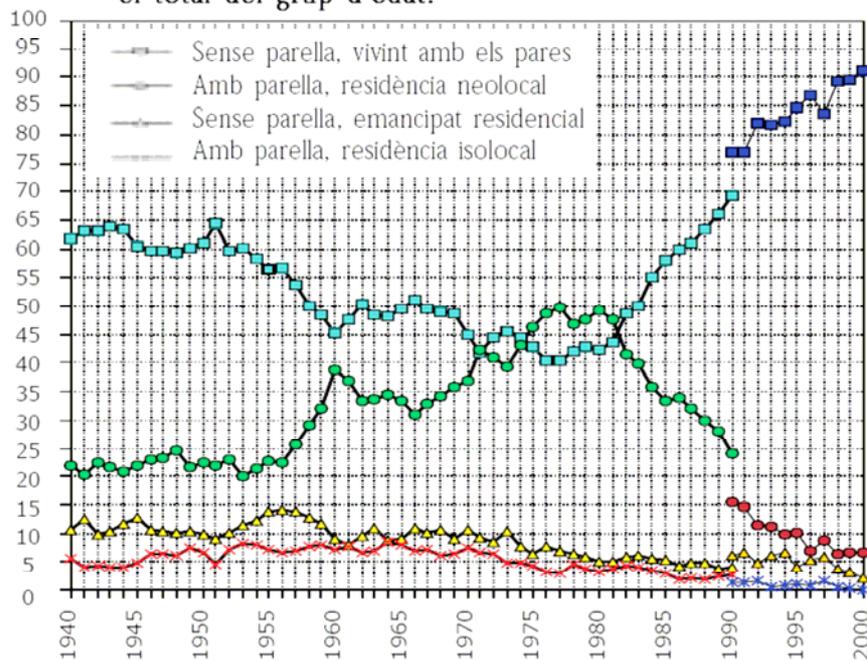
Miret i Gramundi (2004) reconstruye la trayectoria del porcentaje de emancipación juvenil en Catalunya desde los años cuarenta, y obtiene un panorama todavía más asombroso con un claro punto de inflexión hacia 1980: entre 1940 y 1980 aumenta progresivamente la emancipación de jóvenes del grupo de 20 – 24 años y de 24 – 29 años. A partir de ahí la tendencia revierte.

Gràfic 11. Població de 20 a 24 anys que conviu amb els pares i/o la parella. Homes. Catalunya, 1940-2000. Percentatge sobre el total del grup d'edat.



<sup>7</sup> en este trabajo Pau Miret i Gramundi define residencia *isolocal* como la residencia en la que una persona se ha criado, y residencia *neolocal* como el hogar que una persona constituye.

Gràfic 12. Població de 20 a 24 anys que conviu amb els pares i/o la parella. Dones. Catalunya, 1940-2000. Percentatge sobre el total del grup d'edat.



Font: Elaboració pròpia a partir de les microdades de l'Enquesta Sociodemogràfica i l'Enquesta de Població Activa.

Fuente: Miret i Garamundi (2004)

Miret i Gramundi comenta que *Durant el període 1940-1972, entre un 15 i un 20% dels homes de 20 a 24 anys estaven vivint sols o amb grups de companys, percentatge que a partir de 1974 va caure fins arribar al 5%, nivell en què es va mantenir des de 1981 fins al 2000. Per a les dones d'aquesta edat, de 1982 en endavant la tendència ha estat incrementar, acceleradament i sense interrupció fins avui en dia, la dependència del nucli patern, de manera que l'any 2000 un 90% de les catalanes de 20 a 24 anys eren solteres i vivien amb els seus pares, una proporció trenta punts percentuals superior a l'assolida durant els anys quaranta.*

Para el grupo de 25 a 29 años la tendencia es similar: *a partir de 1980 l'emancipació dels joves de 25 a 29 anys va anar sent cada cop més baixa, fins al punt que la proporció dels solters que vivien amb els seus pares va passar del 25% del 1980 al 70% de l'any 2000. [En les] dones la tendència va canviar el 1980 i ha continuat en el mateix sentit fins a l'actualitat: ser soltera i viure amb els pares ha estat cada cop més probable, i ha arribat a constituir la situació familiar de la meitat de les dones catalanes de 25 a 29 anys*

Resulta difícil explicar este retroceso en la emancipación juvenil en base a preferencias libres de restricciones, más bien el fenómeno se presenta como síntoma acusado de las condiciones económicas de las actuales cohortes jóvenes.

#### **5.4 Sanidad**

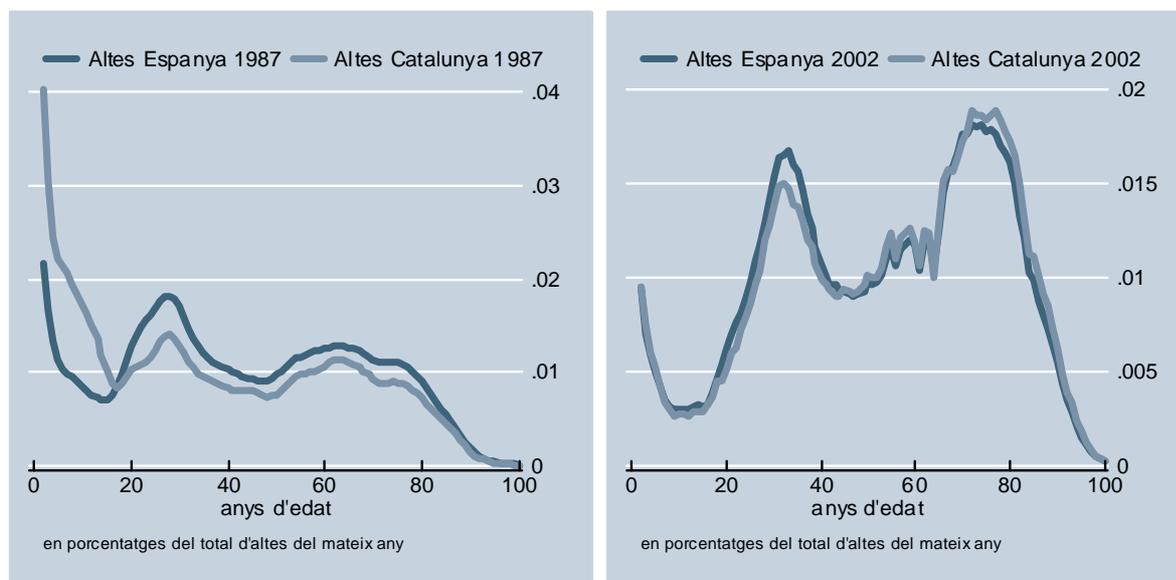
El gasto sanitario se compone principalmente de gasto en servicios hospitalarios y especializados (54 %)<sup>8</sup>, Farmacia (21 %) y servicios primarios de salud (15 %). La evolución del gasto hospitalario por grupos de edad entre 1987 y 2002, a partir de la *Encuesta de Morbilidad Hospitalaria* del Instituto Nacional de Estadística (INE) se puede observar computando, para cada grupo de edad, el número de altas, la media de días de estancia por cada ingreso, y el total de días de ingreso.

En los últimos años, el número de ingresos hospitalarios para las edades mayores ha aumentado de modo inequívoco. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que la estancia en días de cada ingreso ha variado, reduciéndose la estancia en el hospital drásticamente para todos los grupos de edad entre 1978 y 2002. Aún así el fuerte incremento de ingresos hospitalarios de personas mayores domina aquel descenso.

En Cataluña el cambio es algo más pronunciado que en la media española, porque en 1987 se atendían más ingresos infantiles en Cataluña. En 2002 la pauta del reparto de los ingresos hospitalarios sobre grupos es prácticamente idéntico en Cataluña y España.

---

<sup>8</sup> Fuente: Cuentas Satélite del Gasto Sanitario Público 1998. Ministerio de Sanidad y Consumo



En 1978 el número de días de ingreso hospitalario de personas de 60 años en adelante es el 50% del volumen de días de estancia de los menores de 60. En 2002 es el 123 %. Como destaca sin embargo la literatura, es la proximidad a la muerte, más que la edad en si misma, lo que aumenta la utilización sanitaria, siendo ello bastante endógeno al tratamiento agudo o paliativo de las múltiples patologías que se suelen asociar a la edad.

*Otros trabajos* apuntan a que entre 1985 y 1994 el grupo de edad de 55 a 65 años aumentó su utilización hospitalaria un 20%, y el grupo de mayores lo incrementó en un 52%. El porcentaje explicado por el envejecimiento relativo neto (más ciudadanos en dichos grupos etarios) fue, en el análisis, muy pequeño, del 3% y 15% del total, respectivamente. Para menores de 44 años la utilización hospitalaria se mantuvo estable, y para el grupo de entre 15 y 24 años disminuyó.<sup>9</sup> De los determinantes de la mayor utilización se descarta el empeoramiento del estado de salud: la mortalidad en cada grupo de edad hasta edades muy avanzadas desciende, la prevalencia de trastornos crónicos disminuye o se estabiliza, y la esperanza de vida libre de incapacidad aumenta con mayor rapidez que la esperanza de vida total. Posiblemente influya en la utilización de estos servicios la capacidad de beneficiarse de intervenciones nuevas, aunque no necesariamente haya aumentado la efectividad de los tratamientos. Se deduce que el aumento del gasto

<sup>9</sup> Gornemann y Zunzunegui, Envejecimiento y Gasto sanitario, Gaceta Sanitaria, 2002

sanitario depende más de factores de oferta y demanda, como el incremento de servicios ofertados y la mayor percepción de morbilidad y de la capacidad de beneficiarios, que de factores demográficos. Entre 1986 y 1998, X. Castells et al. (Informe SESPAS, 2002), calculan que específicamente el envejecimiento relativo explica un tercio de la variación observada, siendo los cambios en la utilización la justificación del 60% de la variación (15,1 del 27.2% observado)

### **5.5 Paro**

Los datos disponibles señalan que ha aumentado el volumen relativo de parados mayores con respecto al de parados jóvenes en los últimos veinticinco años. Por ejemplo, si definimos dos grupos de parados, jóvenes entre 16 y 30 años, y mayores entre 50 y 64 años, en 1981 el número de parados jóvenes multiplica por cinco el número de parados mayores. En 2003 ya sólo lo multiplica por dos. En consecuencia, también han aumentado los beneficiarios mayores del gasto social en paro, incluso en mayor proporción, ya que parte de los parados jóvenes se encuentran en situación de búsqueda de su primer empleo, y por tanto no cobran subsidio.

### **5.6 Educación**

El análisis del gasto en educación ofrece un cuadro mixto. Entre 1992 y 2004 el gasto en educación ha disminuido en proporción al PIB, pero también ha disminuido el número total de estudiantes. En 2004 el número total de estudiantes matriculados en programas escolares, universitarios, especiales y de ocupacionales en España es de 6.903.063, un 82,4% de los 8.378.935 registrados en 1992. Sin embargo el gasto total en educación sólo se ha reducido hasta el 92% del nivel de 1992, del 4,8% al 4,4% del PIB. Por tanto, una disminución de beneficiarios de casi un 18% y de gasto en un 8% ha de ofrecer un cuadro de crecimiento efectivo en términos reales. Dentro del colectivo, sin embargo, los más jóvenes pierden de nuevo posiciones. Entre 1992 y 2004 el número de estudiantes de infantil y primaria se mantiene prácticamente igual. El número de estudiantes de primaria disminuye, pero se compensa con un mayor número de alumnos de infantil de

modo que en 2004 hay un 100,5% de alumnos de infantil y primaria que en 1992. Sin embargo el porcentaje del PIB destinado a este tramo concreto de formación desciende de un 1,67 % del PIB a un 1,23%, es decir que se reduce a un 73,7% del gasto destinado en 1992, perdiendo peso en la parte de gasto público/PIB del que se 'apropian' distintos colectivos. En formación profesional ocupacional, los datos de gasto en términos de PIB no son mejores.

El gasto en formación escolar ha subido si se utiliza el ratio de profesores a alumnos como proxy de gasto. En el curso 1986/87 en Catalunya había 42.667 profesores de infantil y primaria para 784.516 alumnos, es decir 5,4 profesores por 100 alumnos. En el curso 2004/2005 había 48.742 profesores para 632.622 alumnos, 7,7 por cada 100. El incremento es del 41,6%. En comparación la pensión de jubilación media se ha incrementado en un 91 por ciento real durante el mismo periodo.

## 5.7 Pensiones

Para evaluar los rendimientos que consiguen las generaciones actuales de pensionistas y los rendimientos que previsiblemente derivarán por idéntico concepto los jóvenes actuales cuando sean ellos mismos pensionistas, hace falta comparar las tasas internas de rendimiento (TIRs)<sup>10</sup>. Proceden éstas de evaluar los flujos de cotizaciones pagadas y las pensiones recibidas. Las TIRs diferirán obviamente por el mismo funcionamiento de los sistemas de reparto, al no acumular ingresos de una generación contra gastos de jubilación futuros, sino saldar cuentas en cada momento del tiempo entre generaciones actuales de activos cotizantes y de pasivos pensionistas. Dicho ejercicio requiere contraponer las TIRs actuales con las TIRs futuras de los participantes en el sistema público de pensiones por jubilación de la Seguridad Social española, bajo un conjunto de hipótesis que como se verá a continuación no se alejan demasiado del escenario económico y regulatorio actual. Para el cómputo de las TIRs actuales se pueden por

---

<sup>10</sup> - Los cálculos concretos, siguiendo las orientaciones aquí formuladas, han sido realizados por Lucio Sanjuán del Peso, estudiante del CEMFI, a quien queremos expresar nuestro agradecimiento, así como a su director de tesina Juan Fco. Jimeno, del Servicio de Estudios del Banco de España.

ejemplo escoger, como representación de las generaciones de pensionistas, los individuos que entraron en el sistema como jubilados en los años 1996, 2000 y 2004; para el cálculo de TIRs futuras, las cohortes nacidas en 1965, 1970 y 1975. Como la edad mínima para comenzar a trabajar, y por ende cotizar, son los 16 años, todas ellas empiezan a hacerlo a partir de 1980, con lo que no se necesita hacer ninguna extrapolación muestral.

Los cálculos disponibles, con las salvedades hechas en lo relativo al método de estimación, apuntan a una drástica reducción en las TIRs de los jubilados futuros respecto de los actuales, cayendo entre un 40 y un 50% (disminuyendo a casi a la mitad en los valores de algunas medias –algo menos para medianas) de un modo bastante generalizado (con reducción marginal de índices de dispersión). La peor situación relativa (TIRs más bajas) es para la generación nacida en 1965 y que se jubilará en el 2030, respecto de las mejores TIRs, que se observan para los que se jubilaron ya en 1996.

Por lo demás, la distribución del pago de pensiones de jubilación por grupo etario no ha variado en el curso de 22 años. En cambio sí ha aumentado la proporción de fondos de seguridad social destinados a pagos de pensiones.

Finalmente, una forma de valorar la evolución de la renta y los equilibrios generacionales que provoca la evolución demográfica sobre el ciclo vital de las personas resulta de comparar en el tiempo el valor de la pensión media sobre el salario medio. En los 25 años entre 1980 y el 2005 la pensión media ha subido en relación con los salarios de un 38% a un 43%.

En estos momentos, debido a la jubilación de las cohortes reducidas de la guerra civil, la Seguridad Social tiene un superávit temporal. Como explica A. Utrilla en el primero de estos dos monográficos, en el conjunto Español los ingresos por cotizaciones sociales superan en un 2% el gasto en prestaciones, y en un 13% la cantidad destinada a pensiones contributivas. Sin embargo varias CCAA producen un déficit de pensiones contributivas en su territorio, mientras que se da un superávit elevado en Canarias, Baleares, Madrid, Navarra, Comunidad Valenciana y Cataluña. Entre 1988 y 2004 Murcia, La Rioja, Castilla-la Mancha y Cataluña han aumentado en un diferencial de 20 puntos sus ingresos por cotizaciones respecto a pensiones contributivas, aumentando su saldo favorable durante estos años.

Otra causa para este superávit actual es la incorporación de la población extranjera, que en Cataluña ha pasado del 3,1% del total al 10% en tan solo seis años, mientras que los mayores de 65 años apenas representan el 3,5% (De fet, la menor proporció de població més gran a Catalunya (15,7% davant del 15,9% de població respecte al total nacional) es deu exclusivament a l'efecte de la immigració, ja que els nascuts al territori nacional majors de 65 anys assoleixen un major percentatge respecte al total nacional en relació amb el conjunt de la població (15,8% davant del 15,4%); Utrilla, ob. cit.).

En el sentido anterior, una de las acciones posibles para controlar cambios en el ratio anterior, vista la de otro modo tendencia a la concentración de beneficios sociales en la vejez, es la reforma del sistema de pensiones, ya sea incrementando las cotizaciones -asumiendo el encarecimiento que supone de los costes laborales-, retrasar la edad de jubilación y/o disminuir las pensiones. Implícito a ello es la modificación sustancial de la

base de cómputo -por ejemplo, exigiendo un mayor período mínimo de cotización, utilizando toda la carrera de cotizaciones para el cálculo-, variando la actualización -indiciación- de las pensiones devengadas, vinculándolas a algunas reglas internas (crecimiento de la productividad) y quizás reduciendo la brecha respecto de pensiones mínimas que, siendo más generosas, disminuyen los incentivos a la cotización. Se trataría, además, de relacionar mejor las prestaciones universales con contributivas. En la actualidad escapa a todo principio distributivo la exención del copago de los pensionistas, el apoyo universalista a los cuidados de dependencia, las subvenciones Imsero y ayudas en especie similares, con escasas actuaciones selectivas públicas referidas a pruebas de medios en renta y patrimonio.

## **6 Gasto social en familia como prevención de la desigualdad social**

Vista la importancia de la formación, de la acumulación de capital humano desde los primeros años (habilidades cognitivas, disciplina, salud, motivación de aprendizaje..., factores todos ellos muy ligados a la familia y al entorno cultural) y su incidencia posterior en la ocupación (probabilidades de paro), renta (salarios) y riqueza (a la vista de cómo se casan y como transfieren el capital acumulado), parece obvio que cuanto más preventiva sea la actuación correctora de los factores generadores de desigualdad social, mucho más efectiva será la propia política pública.

Una vía de actuación en la infancia, también desde la familia, consiste en la eliminación de obstáculos para la reconciliación de la vida laboral -tanto de las mujeres como de los hombres. A ello se asocia el bienestar de los niños, con ayudas familiares que eviten la 'penalización' de tener hijos y nivelen los incentivos de la planificación familiar. Asimismo, se trataría de aminorar la incertidumbre que en algunos casos asocia pobreza relativa a un mayor número de hijos, o los efectos de la ruptura familiar, con las consecuentes familias monoparentales, en el cuidado y formación de los niños.

El reparto de responsabilidades entre Estado y familia es decisivo para abordar por ejemplo, las nuevas necesidades del mercado de trabajo, los retos de la formación, el absentismo laboral, o el fracaso escolar.

Colectivos con un riesgo de pobreza desproporcionado son hoy también tanto las familias monoparentales como las de inmigrantes. En aquella misma línea de acción preventiva antes comentada, es relevante para la población inmigrada, evitar concentraciones en escuelas vinculadas a la zonificación por vivienda u otras formas de segregación.

## **7 Otros factores que afectan a la cuantificación del impacto de la evolución demográfica**

Los cálculos apuntan a que el ratio de dependencia (mayores de 65 respecto del grupo 16-64 en edad de trabajar) se incrementará desde el 48.4% (2004) al 82% en el 2050. El desencadenamiento de efectos macroeconómicos en este sentido va a ser múltiple. Los estudios disponibles destacan la existencia de una relación negativa entre tasa de dependencia y ahorro global de la economía<sup>11</sup>, aún cuando el ratio de riqueza/PIB aumente. Es así porque los grupos de mayor edad son los que cuentan con mayor riqueza relativa. También se observa una gran variedad de efectos del envejecimiento demográficos en los patrones relativos de consumo (% gasto) que cambian con la renta, pero también con la edad (así en transporte, alimentación, ocio..). Dicha pauta es probable se muestre fuertemente sensible a lo que sean las prestaciones públicas gratuitas en especie, y la presión social para ello del colectivo mayor es indudable. También cabe destacar la importancia en el impacto macroeconómico de ahorro y renta, el tratamiento que se de a los fondos privados de pensiones (de desgravación primero y tributación posterior), al desplazar otras fuentes de ahorro con distinto tratamiento fiscal. De modo similar a la vista de cuáles sean los efectos del retraso (incentivado) en la edad de jubilación sobre la productividad de la economía. Por lo demás, es previsible que los

---

<sup>11</sup> Comisión Europea, 2002

sistemas fiscales mayormente basados en la imposición sobre el consumo se beneficiarán del cambio del patrón consumo-ahorro procedente del envejecimiento poblacional.

## 8 Consideración final

Los nuevos escenarios provocados al impulso del cambio demográfico y del mercado de trabajo en general imponen nuevas orientaciones a las políticas públicas. Como tendencia general, todo apunta a la necesidad de ser más selectivos en las políticas para mejorar su efectividad, en un objetivo que combine tanto objetivos de equidad aquí comentados en sus aspectos intergeneracionales, como en su contribución al progreso económico. La aproximación tradicional ha consistido en la definición de programas de base presupuestaria desde los diferentes departamentos gubernamentales, de un modo fragmentado y con falta de transversalidad, más focalizado en outputs intermedios que en resultados finales, y con la impronta del eficientismo (argumentar actividad para justificar más presupuesto). En esta situación predomina el discurso de 'colectivos afectados' -sin cualificación temporal de ciclo vital, ni circunstancial o de contingencias- (jóvenes, personas mayores, inmigrantes, ...), lo que alimenta un cierto corporativismo, ya sea de dichos grupos o de sus mentores, y que se movilizan en defensa de 'sus' intereses en su globalidad (sin matizar quien necesita qué en dichos colectivos). A ello se antepondría, como hemos visto, la perspectiva generacional, en el transcurso de la vida del individuo, a favor de un tratamiento 'justo' entre cargas y beneficios sociales (desde joven, inmigrante o no, más o menos formado, inserto o no en el mercado de trabajo...hasta la edad de pensionista con o sin buena salud y autonomía funcional), dejando para la acción coyuntural pública correctora, las circunstancias calificadoras relevantes para la priorización social: esto es, no por ser mayor, si no en su caso, por pobre; no por madre soltera, sino por la fragilidad social de los hijos a su cargo; no por parado, sino para mantener incentivos a la búsqueda activa de trabajo... Y es que una cosa son etapas e incluso contingencias predecibles en la vida de uno (edad, status laboral, situación paterno filial), y otra muy distinta las circunstancias sobrevenidas (pobreza,

exclusión, niños no queridos...), importantes por su papel condicionante que a futuro se derivan, y que 'tuercen' la evolución normal de las previsiones anteriores.

Desde esta perspectiva, la asignación de recursos debe basarse fundamentalmente en dos consideraciones: 1) la identificación global de las tasas internas de rendimiento (TIRs) que se asocian a las contribuciones de las distintas etapas (jóvenes en generaciones distintas, pensionistas de períodos diferentes...), a la vista de las necesidades relativas y de los beneficios contributivos y no contributivos resultantes de las políticas públicas que se determinen, con y sin relación a las contribuciones efectuadas (impuestos, cotizaciones...), y 2) teniendo en cuenta la elevada varianza en las nuevas situaciones internas de desigualdad social (intrageneracional) de los distintos colectivos: jóvenes con/sin formación; adultos con/sin empleo; ancianos con/sin patrimonio, etc.

Dicha redefinición se antoja en el momento presente como de particular importancia a la vista de la incidencia de la evolución demográfica, en España y en Cataluña en particular (cuantía, esperanza de vida y envejecimiento relativo) y la del mercado de trabajo (diferencias retributivas, rotación laboral, cotizaciones y derechos pasivos devengados...), todo lo demás igual; esto es, tomando como dados los contenidos de las políticas públicas en educación para la población escolarizable en cada generación, la pensión media a la vista de la legislación vigente y las carreras de cotización registradas, las políticas de inserción en el mercado de trabajo..., y redirigiendo su atención selectiva, entre e internamente cada uno de los colectivos.

Para la determinación de reglas 'justas' en los balances generacionales, la separación entre ambos factores inter e intra etarios resulta en todo caso compleja, por lo que en la mayoría de los casos lo que hemos hecho en este trabajo ha sido realizar distintas valoraciones sobre diversas funciones de gasto, a efectos de la mejor comprensión de las guías que han de informar el rediseño de las políticas públicas en las nuevas circunstancias y escenarios demográficos. La evaluación de la efectividad de dichos cambios requiere mostrar como

las TIRs generacionales respectivas cambian con las nuevas políticas públicas y se adecuan en mayor medida con lo que la sociedad valora como reglas equiproporcionales justas entre las distintas generaciones.

## 9 Bibliografía

- Boldrin, Michele y Ana Montes (2005): The intergenerational state: Education and pensions' *Review of Economic Studies* 72, 651-664.
- Boldrin, Michele and Sergi Jiménez-Martín (2006): *Assesing the Wellbeing of the Spanish Elderly* Universidad Carlos III Mimeo.
- Boskin MJ (1987): Intergenerational aspects of government policy under changing demographic and economic conditions. *Business Economics*, Vol. 22, No. 3, Jul 1987. 18-24 pp. Cleveland, Ohio.
- Diamond Peter (1965): National debet in a neoclassical growth model, *American Economic Review* 55 (5), 1126-1150.
- Esping-Andersen, Gosta y John Myles (2005): *Sustainable and Equitable Retirement in a Life Course* Perspectiva
- Galasso, Vincenzo and Paola Profeta (2004), *Lessons for an ageing society: the political sustainability of social security systems*. *Economic Policy* April 2004 pp. 63-115
- Gil I Trasfí, Joan (2006), *El sistema de pensions a Catalunya: trets diferencials amb Espanta*, Nota d'Economia Número 85
- Gonzalez Eiras Martin y Niepelt Dirk (2006): *Transfers versus investment: The politics of intergenerational redistribution and Growth* Univ. de San Andres, mimeo.
- Miret i Gramundi, Pau (2004), *Emancipació domiciliària, laboral i familiar dels joves a Catalunya*, Secretaria General de Joventut , Generalitat de Catalunya
- Naredo Pérez, Jose Manuel (2004), *Perspectivas de la Vivienda*
- Rodríguez Alonso, Raquel, (2002): *La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos europeos*, *boletín* CF + S 29/30.
- Utrilla de la Hoz, Alfonso (2006), *El balanç de la Seguretat Social i de les pensions per comunitats autònomes*, Nota d'Economia Número 85