

LOS NUEVOS EJES DEL GASTO SOCIAL:

HACIA UNA VISIÓN GENERACIONAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

G. López- Casanovas^(#)/ Ana Mosterín

Depto. de Economía y Empresa. UPF^(x)

Resumen

El presente texto aboga por la redefinición de algunas de las políticas públicas que más han caracterizado, hasta la fecha, nuestro estado de bienestar, en razón de los cambios demográficos que vive nuestro país, que se acentuarán en el futuro próximo, y que afectan los parámetros de eficiencia y efectividad del gasto social. Ello se debe, fundamentalmente, a que el envejecimiento demográfico hace variar las coordenadas básicas de la incidencia del gasto social, tanto en su racionalidad redistributiva intergeneracional como en su efectividad potencial a la hora de eliminar las causas de la desigualdad social intrageneracional. El trabajo valora la información disponible respecto a la evolución en términos de bienestar relativo entre personas más jóvenes y mayores, en base a su situación concreta en lo que atañe a sus ingresos y a la remuneración de su trabajo, añadiendo los efectos del gasto social del que se ‘apropia’ cada grupo, en sus partidas más importantes: paro, sanidad, pensiones y educación, las condiciones de vida y vivienda, y sus efectos sobre el riesgo de pobreza al que se enfrentan. Riesgo de pobreza, nivel de actividad ocupacional y remuneración laboral, dificultad de acceso a vivienda y necesaria co-residencia son algunos de los ámbitos relevantes para el análisis de bienestar. Asimismo, gasto por colectivos en sanidad, paro, educación y pensiones son las políticas concretas que deben valorarse desde la perspectiva anterior y bajo alguno de los principios o criterios de justicia, como el que supone la regla de equidistribución, de R. Musgrave.

El texto concluye, desde la anterior óptica, con argumentos sobre la conveniencia de redefinir las políticas públicas desde perspectivas diferentes a las actuales (quién tiene competencia en qué), a

^(#) – 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.

- Existe una versión en catalán para Nota de Economía de próxima aparición (mimeo 2006) Departament d’Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya.

favor de otras futuras más ‘horizontales’, coordinadas a la vista de los equilibrios deseables en los beneficios de sus destinatarios finales.

I.- INTRODUCCIÓN.

Del conjunto del gasto público financiado, la mitad, a grandes rasgos, es gasto social: el 10% del PIB 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. Parte de dicho gasto responde a políticas discrecionales a corto plazo (p.e., construcción de más o menos vivienda social, más o menos inversión en educación); otra parte es ‘herencia del pasado’ (derechos devengados por ley, gastos operativos recurrentes) con menores y más difíciles márgenes de corrección, por lo que predominan en estos las inercias.

A la hora de definir las políticas públicas que han de sustentar el gasto social, los parámetros no pueden ser otros que los definidos por sus destinatarios finales. Y, para ello, los colectivos beneficiarios (ya de la misma generación o de otras) deben ser reconocidos como tales, aunque esto revele, de modo más explícito, los conflictos de la asignación de recursos, y de ahí la necesidad de alguna regla de equi-distribución. Pero dichos conflictos deberían poder contemplarse no desde la dicotomía política de colectivos 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 distintas generaciones a lo largo de su vida (jóvenes, trabajadores primero, pensionistas después). 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 (jóvenes en generaciones distintas, pensionistas de cohortes etarias diferentes, etc.), es decir, valorando los beneficios contributivos y no contributivos recibidos con relación a las contribuciones efectuadas resultantes de las políticas públicas que se determinen, y, 2) la incidencia exógena de la evolución demográfica (cuantía, esperanza de vida y envejecimiento relativo), y del mercado de trabajo (períodos de ocupación, tipos de cotización, etc.), y todo lo demás

igual (contenidos de las políticas públicas en educación para la población escolarizable en cada generación, pensión media, inserción en el mercado de trabajo, etc.).

Esto es particularmente importante en nuestro país, dados los efectos del cambio demográfico y sus consecuencias previsibles sobre el gasto social, tal como se analiza a continuación.

II – LA INCIDENCIA DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Recientemente, un informe del Center for Strategic International Studies (2004) ha valorado el impacto del envejecimiento sobre el gasto social como porcentaje de los beneficios públicos recibidos por los mayores de 65 años en distintos países occidentales. Para España, se prevé que varíe del 12% del PIB en el año 2000, al 33% para el año 2040. 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%. Esta previsión se formula bajo el supuesto *caeteris paribus*; es decir, (i) si se mantiene la actual utilización que hacen los mayores en consumos sanitarios, (ii) si en pensiones se garantizan las tasas internas de rendimiento actuales, resultantes de no contabilizar toda la carrera de cotización, visto el juego de las pensiones mínimas y de las hasta hoy generosas jubilaciones anticipadas; en la realidad, en la mayoría de países, lejos de la edad establecida de 65 años, dichas 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.

La previsión de la incidencia concreta de los cambios demográficos sobre distintas partidas de gasto público en España ha sido el *objetivo* del más reciente de los Informes de la Unión Europea, a través de su Comité de Política Económica, y de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, titulado *'The*

impact of ageing on public expenditure for the EU25 Member States on Pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050).

A lo largo de sus más de 200 páginas, se realiza una proyección ajustada que permite enfatizar las previsiones del impacto del envejecimiento en el gasto social, ya sea en cuanto al incremento previsible en el ratio gasto público/ PIB, ya sea, tal como comentamos, a igual ratio, en razón al efecto sustitución que puede ejercer dicho incremento sobre el resto del gasto. Y ello, como comentamos, en razón de la distinta discrecionalidad que ofrecen para políticos y gestores el deslizamiento universalista y de devengo de derechos individuales asociado, normalmente, a las políticas de sanidad, cobertura de dependencia y pensiones, frente a otras partidas de gasto como el de inversión, educación o vivienda.

Los *mecanismos* por los que, en un modelo de simulación, el cambio demográfico puede afectar las distintas políticas públicas, tiene como vías: (i) la de la productividad del trabajo; (ii) la del peso de la población activa (o fuerza de trabajo), y (iii) la de la población desocupada, o desempleo. Todas ellas afectan al PIB y, ya como acompañamiento (elasticidad renta, preferencias sociales, etc.), o con carácter anticíclico (subsidio de desempleo, pensiones no contributivas normalmente, etc.) a todas las categorías de gasto anteriores: transferencias sociales, pensiones, gasto sanitario, cuidados de larga duración y educativo. Cabría añadir a lo anterior, (iv) 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 liquidación de importantes activos ahorrados puede servir como banco de pruebas -por sus 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.

Son hipótesis básicas para acompañar los escenarios demográficos: 1- los ajustes por flujos migratorios (por sus efectos múltiples en el crecimiento demográfico, fertilidad, sobre los ratios de dependencia mayores/menores de 65 años, etc.); 2- Lo que

pueda acontecer con la esperanza de vida (con distintos ajustes por edad y género, capacidad funcional, morbilidad, etc.); 3- los ajustes en marcha, aunque con efectos futuros, en las reformas de los sistemas de pensiones; 4- la evolución del mercado de trabajo y de la tasa de desempleo (NAIRU); 5- en materia de productividad, a la vista de cuál sea la evolución de la productividad total de los factores y el grado de convergencia real esperado, entre otros aspectos.

Las proyecciones cuantificadas 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 ¹⁾								
(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 ^{2) 3)}			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 ³⁾	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 ²⁾	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.

II – LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS NUEVOS ESCENARIOS

En los escenarios configurados, por un lado, de envejecimiento demográfico de las poblaciones y, por otro, a la vista de la evolución experimentada por el mercado de trabajo, entre otros, el gasto social puede verse abocado a la disyuntiva de: o bien aumentar considerablemente, siguiendo las pautas predichas en las secciones

precedentes de este trabajo, o que manteniéndose niveles similares de gasto y de presión fiscal, se produzca una especie de efecto de sustitución de un colectivo respecto al resto. Esto se debe, tal como hemos apuntado, al carácter universal de algunas de las políticas actuales, en las que en mayor modo incide el cambio poblacional (sanidad, cuidados de dependencia, etc.), con el añadido que supone la dinámica del gasto en pensiones sobre la base de derechos individuales que se devengan a través de leyes básicas que dificultan o impiden la discrecionalidad presupuestaria ante las diferentes coyunturas (compromisos de indiciación, consolidación de prestaciones, etc.). De modo que, si en el caso del primer 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 los efectos son de sacrificio potencial de otras políticas igualmente valiosas pero más frágiles desde un punto de vista presupuestario (discrecionales, con tasas de descuento bajas, incipientes –y por tanto sin generar ni tan siquiera expectativas de derechos, etc.-), como puede ser el caso de las políticas de vivienda, educación, formación y desarrollo, mercado de trabajo, etc., que cual ‘cenicientas’ de las políticas públicas ‘esperarían’, una vez más, los cambios de ciclo económico y demográfico.

Como resultado, de no mantenerse un balance adecuado entre todas ellas, algunos colectivos perderían sus cuotas de beneficio de gasto social, que tampoco podrían compensar en el tiempo (cuando sean parados de larga duración o pensionistas), dadas las dificultades de sostenibilidad financiera de nuestro estado de bienestar. En efecto, y como resultado, *ceteris paribus*, la evolución demográfica predecible incidiría en el aumento de la proporción del gasto social destinada al colectivo mayor, en detrimento de las necesidades esenciales de otros colectivos también potencialmente destinatarios de gasto social.

Éste sería el caso, por ejemplo, de los jóvenes con difícil acceso al mercado laboral, o con una precariedad contractual que limita su acceso a diferentes ingredientes de una calidad de vida básica (vivienda propia, independencia económica, seguridad), o de los trabajadores con escasa formación y difícil reciclaje o de los parados de larga duración.

Vemos, pues, que las condiciones de desarrollo del mercado de trabajo arrojan también algunos condicionamientos sobre las orientaciones de nuestra política social, que se añaden a los del envejecimiento demográfico. Con la diferencia, sin embargo, de que las últimas tienen, desde las políticas públicas, respuestas casi automáticas, y las primeras, mayormente discrecionales. Así, en las actuales circunstancias no parece garantizado que las nuevas generaciones que hoy entran en el mercado laboral conseguirán mejores estándares de bienestar que las generaciones salientes. En la foto fija comparativa, esto obligaría a visualizar condiciones de bienestar de los jóvenes de hoy, por ejemplo, con las de los jóvenes de ayer; o de los pensionistas de hoy con los pensionistas de ayer; en la perspectiva dinámica, se trataría de identificar quienes se han ‘apropiado’ en mayor medida de las mejoras relativas que ha impulsado el crecimiento de la productividad de la economía por encima del crecimiento nominal o según inflación, preservador de capacidades en términos reales, pero no de los aumentos en dicha capacidad), y finalmente, en el enfoque ‘de panel’, a la vista del ciclo vital de jóvenes hoy pensionistas de mañana, y jóvenes de ayer pensionistas de hoy.

Algunos datos de partida

En el esfuerzo por redefinir las políticas públicas, no cabe olvidar los condicionantes culturales y comunitarios que en ellas inciden; como los contenidos de la función de bienestar social vigente (siguiendo algunos conceptos de equidad, de garantías de mínimos, etc.) que se deseen maximizar con la financiación pública disponible. Los valores y ‘anclajes’ culturales recogen, en efecto, componentes sociales de distinta aceptación y, al mismo tiempo, son una limitación a la hora de impulsar los cambios deseados; así, en la aceptación y deseabilidad de co-residencia padres/ hijos, o en los cuidados informales de las situaciones de dependencia de las personas mayores. Notemos, por ejemplo, algunas de las diferencias ‘culturales’ en políticas públicas. Así, en los países nórdicos, en lo que atañe a la vivienda, a los 25 años sólo un 7% de los hijos co-residen con los padres; en España, el 54%. En la medida que la elección de co-residencia es neutral (no inducida por una política pública que anime a la emancipación

de los hijos al precio de niveles de presión fiscal nórdicos –más de un cincuenta por ciento superiores a los nuestros), el cambio puede ser deseable; en caso contrario, no. De los parados españoles de entre 20 y 30 años, el 90% viven con los padres. Sólo un 10% en Dinamarca. Probablemente, la política pública española quiera favorecer hoy la opción de co-residencia con un menor condicionamiento procedente del mercado de trabajo, pero no quizás de la desresponsabilización de padres e hijos. De manera similar, en lo que atañe a algunas situaciones asociadas con las oportunidades para la participación de la mujer en el mercado de trabajo respecto del cuidado de niños y ancianos: se trata, en este caso, de valorar la opción de elegir y no necesariamente de orientar o discriminar positivamente dicha elección, con la incorporación de la mujer al mercado de trabajo en detrimento de actividades no de mercado pero igualmente valiosas desde un punto de vista social, o en sus efectos de sustitución de cuidados informales por cuidados formales en las situaciones de dependencia de nuestros mayores.

Otro parámetro que afecta a la distribución de beneficios es la situación económica y, así, el estadio social de desarrollo en que se encuentre un país. El gasto social se relaciona con la economía, el PIB, como las aspiraciones ciudadanas al bienestar se relacionan con el desarrollo general¹. En este sentido, España no es Suecia ni posiblemente aspire hoy a serlo a la vista del nivel de fiscalidad aceptada o deseada en ambos países².

Además, como apuntan diversos trabajos, el bienestar social no sólo contempla el crecimiento de la renta, sino también su distribución. En este sentido, el coeficiente de Gini para la desigualdad de renta en nuestro país parece que se ha estabilizado en torno a un 0.33 (0,29 en la UE). La tasa de pobreza se mantiene: un 18% de la población –un 15% en la UE-, continúa por debajo del 60% de la renta media ajustada. Esta cifra es de

¹ En cualquier caso, España entre 1994 y 2003 ha pasado de tener el 77% de la renta per cápita media de la Unión Europea al 84%; el paro ha pasado de representar el 24.3 al 11.0% con 4,5 millones más de puestos de trabajo creados. Aún así, la población femenina española está un 30% por debajo de la media europea por lo que se refiere a su incorporación al mercado laboral.

² En medias 1965-2001, Suecia contaba con un tipo de gravamen efectivo en consumo del 14% -España, del 8.1%-, el 46.5% en renta salarial -España 26.3%- y el 34.5% en imposición sobre el capital –un 15.4% para España

un 22% antes de la actuación pública. La ratio entre las decilas de renta D80 y D20 (1999) era de 5.7 veces (3.2 en los países escandinavos³). Las transferencias sociales suponen un 25% de la renta de las familias, pero en la redistribución aportan tan sólo un poco más de la mitad de la cifra anterior, y ésta proviene en un 80% de las pensiones (no del gasto en vivienda ni en educación).

En general, la población de más de 65 años tiene una probabilidad de pobreza extrema (definida según renta menos de un 25% de la media) de entre dos y diez veces menor que los parados (en el 80% de los casos, el subsidio de paro no alcanza ingresos superiores a este umbral de pobreza, mientras que sí lo consigue el mecanismo de las pensiones para nuestros jubilados). El peso de nuestros mayores en los indicadores de pobreza extrema está prácticamente, como veremos, en la mitad de lo que representa su peso poblacional⁴. Ello se debe, en buena parte, a que las actuales pensiones contributivas y el universalismo asistencial discriminan positivamente a las personas mayores. El boom inmobiliario también ha generado efectos riqueza con sesgo generacional (aumento implícito de rentas vitalicias y de anualidades para sus patrimonios en caso de liquidación).

Por su parte, las pensiones medias han aumentado por encima del salario mínimo interprofesional (al que han superado en un 30% entre 1993 y 2003), y crecido por encima de la remuneración de asalariados (no así en términos de renta per cápita).

De todos modos, la dispersión, más que la media de ingresos debería preocupar particularmente en este colectivo. Esto reclamaría políticas públicas de actuación selectiva, y menos atención a las de corte generalista. Por lo demás, el peso de la propiedad y los activos financieros en los mayores de 65 años se sitúa claramente por

³ - Tal como ha destacado P. Lindert recientemente (*Growing Public*), los países escandinavos se distinguen a grandes rasgos por una imposición dual (con un tratamiento de rentas de capital claramente más favorable que para las del trabajo), lo que implica que el peso de la imposición sobre el consumo es incluso mayor que en economías con menor peso de lo público como la estadounidense. La financiación de gasto con tributos tendencialmente regresivos obliga por otro lado a intentar evitar la dispersión en la misma generación de renta primaria (a través de la regulación de mercado de trabajo, salarios mínimos...), ya que la capacidad correctora tributaria en materia de redistribución es como comentamos, limitada, y a focalizar en mayor medida las políticas de gasto social de modo más selectivo 'on target', donde se juega la política pública su mayor impacto redistributivo.

⁴ -A su vez, entre 1993 y 1998 las probabilidades de los mayores de entrar en pobreza bajaron.

encima de la media, tal como recogen los resultados del Estudio SHARE para la Unión Europea. Éste, particularmente, es el caso de España en comparación con otros países europeos: Los indicadores de renta y patrimonio para esta población no van, por tanto, a la par, ni los ingresos si se imputan los beneficios que se disfrutan de la propiedad poseída. En su conjunto, la mejora relativa de nuestros mayores contrasta con la suerte de otros colectivos como los trabajadores menos cualificados, para los que el crecimiento de la ocupación se ha visto acompañado por un empeoramiento de las rentas y, en particular, el crecimiento de las rentas medias de los trabajadores públicos ha sido inferior al crecimiento de la ocupación.

En España según datos del Eurostat, el 84% de los mayores que viven solos, y el 89% de los que viven en pareja son propietarios de su vivienda. En Países Bajos, Alemania, Austria y otros, tan sólo la mitad disfrutan de dicho beneficio. Además, uno de cada seis de nuestros mayores dispone de una vivienda secundaria, especialmente entre los residentes en grandes municipios donde el ratio es de un 20%. Además, se observa una pérdida de peso de la vivienda habitual en el patrimonio global de los mayores, a la vista de la presencia de otros activos y quizás del menor valor relativo de las viviendas que estos segmentos de población poseen respecto a la media. En cualquier caso, su grado de endeudamiento es más bajo (menos proporción, menos cuantía, hipotecas ya pagadas, etc.)

El gasto por hogar encabezado por un mayor de 65 años (Encuesta de Presupuestos Familiares, 2002), equivale al 74% del gasto del hogar medio (para Eurostat, del 86, refiriéndose aquí a mayores de 60 años). Ajustado por tamaño del hogar, el gasto por persona se situaba en 2002 en el 103% de la media, y subía del 74% al 89% si se deflataba el gasto según la escala de equivalencia de Oxford (1.7 para parejas de adultos). Con datos Eurostat, sólo dos de los quince países muestran datos mejores (Irlanda y Suecia). Los datos de ingresos constatan que la renta de los mayores equivale

al 86% de la del conjunto de los hogares, aunque un mayor que vive sólo percibe ingresos equivalentes a las dos terceras partes (67%).

En general, y en toda Europa, tal como hemos comentado, los mayores no son el grupo más vulnerable a la pobreza en la distribución de edades⁵. No disponer de pensión es el factor determinante de la persistencia de la pobreza, y este hecho se produce mayormente entre las mujeres, dada su mayor supervivencia (más años de 'fragilidad'), y pensiones de viudedad más bajas.

El aspecto psicológico también parece relativamente favorable a nuestros mayores, tanto por su mejor percepción de poder 'llegar a final de mes'⁶, e incluso de reservar algunos ahorros y de la mejor adaptación a valoraciones de calidad de vida que les permiten juzgar su situación como más satisfactoria.

Las tasas de empleo de los varones de 55 años y más –incluidos, aquí, los de 65 y más-, se ha reducido a la mitad desde mediados de la década de los setenta. Destaca, por lo demás, algún otro detalle esclarecedor, como el hecho de que entre los mayores de 65 años no podemos considerar que sean inactivos y cuentan con actividad remunerada (un 5% de la cohorte etaria 65-70), siendo la tasa previsiblemente más elevada, habida cuenta que la edad media de jubilación era de 61.5 años en el 2002. El salario crece de una forma notable hasta los 30 años de antigüedad, para luego moderarse hasta los 60 años. La dispersión de las remuneraciones anuales aumenta decididamente con la edad, vistas las diferencias en las ganancias medias de los trabajadores agrupados por percentiles.

Entre 1900 y 1950, se añaden 10 años a la esperanza de vida al nacer. 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. De todos modos, diversos trabajos apuntan a que un retraso de tres años en la edad de jubilación

⁵ IMSERSO 'Las personas mayores en España' pág 338: Cap IV

⁶ Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, varios años.

reduciría entre un 25 y un 33% la carga que, de otro modo, se avecina para las finanzas de nuestras pensiones.

Por último, a la vista la composición electoral de los diferentes países, con un peso determinante de los pensionistas, y de la unidimensionalidad de las preferencias de quienes se constituyen, de hecho, como votantes medianos, rehacer la situación es bastante complicado. Pero, sin ello, se puede acabar generando un efecto expulsión importante de otros colectivos destinatarios de la política social, y posiblemente hacia el crecimiento de la carga de la deuda que deberán soportar nuestras generaciones futuras.

En contraste con la situación anterior, 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 lo que pasa a menudo con su productividad. 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-, y dados los costes actuales de despido -más bajos para los entrantes-). En general, la sustitución de un trabajador de 60 años se hace con un joven a mitad de salario. Esto 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): en torno al 55% del salario anterior.

Por su parte, adultos sin escolarización secundaria ni habilidades formativas específicas muestran una probabilidad de paro del doble de la media. Adicionalmente, el salario de un individuo sin estudios que entra a trabajar a los 16 años y se retira a los 65, a lo largo de toda su vida (en ptas. de 1999), sería de 104 millones; con estudios primarios, de 136 millones, y con estudios secundarios (empezando a trabajar a los 18 años), de 192 millones. Como media, éstos no llegan a la mitad de la remuneración de quienes cuentan con estudios superiores (empezando a trabajar a los 23 años): 304 millones. Finalmente, a la vista de los ingresos públicos y de los costes de la inversión educativa, las tasas de

rentabilidad del gasto en educación son las siguientes:⁷ Tasa interna de rentabilidad en %, debido al paso de (i) primaria a secundaria: 12,00%; (ii) primaria a superior: 9,00%; (iii) secundaria a superior 8,20%. Todas estas tasas reflejarían la relevancia de la inversión en política educativa.

En general, son efectos derivados de la anterior situación, la falta de capacidad de ahorro de los jóvenes, de posibilidad de construcción de carreras laborales sólidas de cotización para pensiones futuras, y de vivienda (patrimonio acumulado); todo ello contrasta con la situación relativa de los mayores, visto su patrimonio, 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 favorable del ahorro.

La secuencia genera un perfil global del trabajador (vida de trabajo, esperanza de vida cobrando pensión) del siguiente tono: en los años 60, según datos OCDE y para hombres, 47 años de trabajo, 17 años inactivos; en el 2000: 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, como podría ser, en este caso, la alternativa de ofrecer rentas no gravadas (ni por cotizaciones ni por impuestos directos) a quien alargue la jubilación, o los incentivos fuertes al work-fare para condicionar algunas prestaciones sociales a la aceptación de empleo⁸.

⁷ Datos procedentes de J. L. Raymond para España, Papeles de Economía Española: núm. 93, 2002

⁸ - 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

Por lo demás, es probable que los distintos subsidios deban modularse atendiendo a la situación personal y familiar del beneficiario, en mayor medida que lo que lo hace hoy nuestra política de ayudas sociales. Así, por ejemplo, en el caso de las tasas de sustitución (subsidio de paro más los beneficios familiares y de vivienda de un parado, respecto a la renta neta que obtuviera esta persona estando ocupada). En España, esta tasa es del 75% independientemente de la edad, de si los afectados son solteros o casados o tienen hijos a su cargo. En contraste, los valores para dicho ratio son diferentes en el Reino Unido, entre 50% y 64%; Suecia: 72-84%; Alemania: 60-74%; Italia: 36-54%.

IV.-EL PROBLEMA INTERGENERACIONAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los anteriores argumentos ayudan a contextualizar, a nuestro entender, el problema intergeneracional de las políticas públicas. En efecto, se observa cómo 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 las condiciones del mercado laboral y, por otro lado, a elementos internos como los procesos sociales y políticos en confluencia de intereses electorales e inercias corporativas, ya complejos aunque mitigables por la acción pública.

El proceso es del siguiente tipo: 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 en la juventud, y por 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, cercano ya a la edad de

camino iniciado ya por EE.UU., Canadá, Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Holanda, Irlanda y Francia en el diseño de algunas de sus políticas sociales.

jubilación y con preferencias unidimensionales bien delimitadas, que se convierte así en actor clave de la decisión colectiva.

Por otro lado, jóvenes cada vez mejor formados, en cuya educación obligatoria y post secundaria la sociedad ha invertido, a menudo, importantes cuantías de recursos, acceden con dificultad al mercado laboral. Los puestos de trabajo que encuentran ofrecen a los entrantes peor estabilidad y una retribución muy volátil. Sin demasiada capacidad de ahorro, 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. Si forman familias, acaban retrasando la paternidad/maternidad porque necesitan los 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 acaba siendo mucho más elevado que antes. En relación con la generación anterior, la actual, a pesar de estar mejor formada que las anteriores y a despecho de su mayor potencial de productividad, recibe, en general, una retribución peor. Excepto en algunos casos extremos (grupos radicales en el Reino Unido, banlieus en Francia o movimiento okupa en algunas de nuestras ciudades), los colectivos jóvenes en dicha situación hacen oír escasamente su voz, participando poco activamente en política electoral y, si lo hacen, sus preferencias se segmentan en diversos parámetros (aborto, globalización económica, ecologismo, nacionalismo...), lo que debilita su peso electoral y capacidad de presión para lograr un redireccionamiento de intereses a su favor: mayor estabilidad laboral, más políticas de inserción en el mercado de trabajo, mayor participación de la mujer en el mundo laboral, menos restricciones de acceso a la vivienda para los jóvenes, y menor precariedad financiera por endeudamiento,

particularmente por deciles de renta, frente a posibles cambios en el ciclo económico, para el conjunto de sus activos financieros, etc.⁹.

Jóvenes, mujeres y parados de larga duración ven deteriorar el contrato intergeneracional implícito. Se pospone, en consecuencia, la emancipación familiar, se reduce la natalidad, se prioriza el acceso a alguna fuente de ingreso dados los costes de oportunidad de la inversión en educación, con menos posibilidades, en general, de ahorro en las etapas iniciales de la vida. Otras consecuencias tienen que ver con los incentivos para consolidar un mejor futuro (pensiones) para parejas más formadas en las que los dos trabajan (dadas las pensiones de viudedad actuales). Esto favorece la 'endogamia' entre parejas de educación similar. Finalmente, más renta y mayor formación implica menos hijos y, con ello, más concentración de riqueza.

En definitiva, la evolución demográfica está marcando, en buena medida, la orientación de la política social en sanidad, servicios sociales, pensiones, propuestas de cobertura de dependencia, y otras áreas del gasto. Esto 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, etc., y en garantizar los derechos básicos de todo ciudadano, sea cual sea el grupo etario en que se encuentre, y buscando un equilibrio entre activos/ pasivos, y a lo largo del ciclo vital de los individuos.

El establecimiento de reglas de equi-distribución entre generaciones

En el sentido anteriormente apuntado, evitar el crowding-out de un grupo de beneficiarios sobre otros en el supuesto de mantenimiento de la restricción de gasto/PIB, exige mantener alguna regla de equilibrio. La Ley de Musgrave 'de proporciones fijas' supone un primer intento al respecto. Así, ante un volumen cada vez menor de

⁹ Banco de España, Cuentas Financieras, 2004. A ello se añade la necesidad de reorientar la presión fiscal, actualmente muy centrada en determinados colectivos de trabajadores, priorizar el fomento de la mejora de la productividad de la economía, combatir los efectos perversos el abuso moral derivado de algunos programas sociales, recuperar los incentivos a la natalidad..

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. 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, por el contrario, se mantienen los beneficios habituales de los pensionistas, al multiplicarse por su aumentado número y repartirse entre escasos ocupados, se deteriorarían drásticamente 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 constantes las proporciones 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) sufra un deterioro de condiciones de vida frente al otro.

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, 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 que se hayan fijado y conseguido proporciones óptimas. 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 desfase en el tiempo entre las proporciones de bienestar y riqueza entre estos grupos etarios.

Todo ello exige comprobar empíricamente si el bienestar relativo en las diversas fases vitales se ha mantenido constante en las últimas décadas en España, ya que 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 progresiva y alarmante. Estos indicios proceden de comparar distintos cortes generacionales en el tiempo, y no los perfiles de rendimiento íntegro en el ciclo vital de cada generación entre sí, por falta obvia de datos completos. Concretamente, comprobar dicha evolución en términos de bienestar relativo entre personas más jóvenes y mayores, en base a sus ingresos y a la remuneración de su trabajo, requiere sumar los efectos del gasto social del que se 'apropia' cada grupo en sus partidas más importantes: paro, sanidad, pensiones y educación, las condiciones de vida y vivienda, y sus efectos sobre el riesgo de pobreza al que se enfrentan. Riesgo de pobreza, nivel de actividad ocupacional y remuneración laboral, dificultad de acceso a vivienda y necesaria cor-residencia, son algunos de los ámbitos relevantes para el análisis de bienestar comentado. Asimismo, gasto por colectivos en sanidad, paro, educación y pensiones, son las políticas concretas que deben valorarse desde la perspectiva anterior, y bajo alguno de los principios o criterios de justicia como el comentado anteriormente.

Ámbitos de análisis

Riesgo de pobreza

La pregunta es aquí, por tanto, si en los últimos 20 años ha variado el riesgo de pobreza que corre una persona de 25 años, una de 44, o una de 70. Quizás, el parámetro más

global del que se dispone sea el riesgo de pobreza (por no alcanzar el 60% del ingreso medio). En este sentido, el riesgo de pobreza tanto para el grupo de edades comprendidas entre los 24 y los 44 años, así como de ancianos a partir de 70 años, desciende en ambos períodos. Pero en 2001, a partir de la edad de jubilación, el riesgo de pobreza no solo 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 el riesgo de pobreza. Son, posiblemente, parados de larga duración. Después, las pensiones de jubilación los acaba '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 siempre ofrece, hoy más que ayer, 'algo' si no importa demasiado el 'qué' y el 'cuánto', para aliviar una coyuntura de riesgo de pobreza.

Ingresos medios por cada grupo de edad.

Se trata aquí de valorar la evolución de los ingresos anuales medios percibidos por los adultos de todos los grupos de edad a partir de los 16 años, en 1981 y 2001. Los datos apuntan a que el descenso de los ingresos que se daba a partir de la edad de jubilación (65 años) en 1981, ya no se observa en 2001, sino que se mantienen constantes los ingresos a partir de esta edad. En general, las diferencias en términos reales (pesetas de 1981) entre los colectivos más jóvenes (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.

La ratio de activos y ocupados

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

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 consideramos los datos anteriores por grupos de edad, a primera vista la participación de la generación de 30 años en el incremento de la producción parece sólo ligeramente inferior a la de la generación de los 60 años. Pero la comparación de ingresos medios esconde una diferencia fundamental. 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). Más aun, 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.

Nótese, por lo demás, que de momento hemos valorado tan sólo datos de ingresos monetarios, aunque para el bienestar residual, las prestaciones en especie, tanto privadas como públicas, son igualmente importantes, como en lo que se refiere al acceso fundamental a la vivienda que veremos a continuación.

El problema de la vivienda

La vivienda es, tal vez, el aspecto vital en el que más se traduce el bienestar relativo de la generación adulta más joven, ya que al cambio demográfico y de retribuciones laborales se les suma el efecto del *boom* inmobiliario que ha disparado el precio de la vivienda durante los últimos años. Este encarecimiento dificulta el acceso de los jóvenes a la vivienda, mientras que la generación anterior tuvo acceso a sus viviendas en años anteriores al *boom*, e incluso ha podido disfrutar de los efectos riqueza implícitos a éste.

La aplicación de los datos anteriores a los conocidos en relación con los ingresos medios por grupo de edad permite afirmar inequívocamente 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 la 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, en 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.

Desafortunadamente, no disponemos de datos para comprobar la evolución de la superficie de las viviendas por grupo de edad (PHOGUE no recoge este dato). Únicamente se observan indicios que apuntan en esta dirección, como en el caso, por ejemplo, de la legislación y oferta de pisos de 30 m². 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 que el régimen de alquiler ha bajado paulatinamente 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.

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 1981¹⁰, y de 2,88 en 2001¹¹. Esta cifra coincide con la de otros informes¹². La reducción en el número de personas por hogar se debe, por 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.

Es difícil interpretar –más allá de la constatación de la mayor co-residencia de los colectivos más jóvenes-, el aumento de adultos por vivienda, ya que el espacio en la vivienda exento de niños puede ocuparse por adultos sin pérdida de calidad de vida, dejando de lado la valoración de las decisiones de posponer la fertilidad.

10- NE, EPF 1980/81

¹¹ PHOGUE

¹² 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 infrautilizado 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.*

La evolución de la composición del hogar en España en los últimos 25 años proporciona, tal vez el indicio 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, ya que los de 2001 viven más años en casa de sus padres que los de 1981. En efecto, en esta comparativa de los años 1981 y 2001 se observa que en 2001 los jóvenes menores de 30 años que se han ido del hogar de sus padres, son menos que en 1981. En 1981, un 37% de los jóvenes de 25 años vivían en casa de sus padres. En 2001, eran un 53%. Además, la proporción de convivencia en pareja se ha reducido para todos los grupos de edad. Las personas menores de 40 años que conviven con amigos, conocidos u otros parientes, son más en 2001 que en 1981. Se podría especular que el aumento de jóvenes que conviven con conocidos o parientes, y el descenso de jóvenes que viven solos, se deben 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.

Gasto social en sanidad

El gasto sanitario se compone, principalmente, de gasto en servicios hospitalarios y especializados (54 %)¹³, 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 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 drásticamente la estancia en el hospital para todos los grupos de edad entre 1978 y 2002. Aún así, el fuerte incremento de ingresos hospitalarios de personas mayores supera al descenso en días de estancia.

¹³ 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 %. Sin embargo, como destaca la literatura, es la proximidad a la muerte, más que la edad en sí misma, lo que aumenta la utilización sanitaria, siendo esto 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 en 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.¹⁴ De los determinantes de la mayor utilización se descarta el empeoramiento del estado de salud: desciende la mortalidad en cada grupo, hasta edades muy avanzadas; 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 sanitario depende más de factores de oferta y demanda, como el incremento de servicios ofrecidos, 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)

Subsidio de paro

Los datos disponibles señalan que, en los últimos veinticinco años, ha aumentado el volumen relativo de parados mayores con respecto al de parados jóvenes. Por ejemplo, si

¹⁴ Gornemann y Zunzunegui, Envejecimiento y Gasto sanitario, Gaceta Sanitaria, 2002

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 cambiado los beneficiarios del gasto social en paro aunque, probablemente, la correspondencia entre número de parados y subsidio de paro no sea perfecta. Más aún, puede que este desfase en el tipo de beneficiarios conlleve un desfase mayor en beneficios del gasto, ya que parte de los parados jóvenes son parados en busca de su primer empleo, o que han trabajado anteriormente por espacios breves de tiempo y no cobran o lo hacen, consecuentemente, en cuantías inferiores. Los parados de más edad sí que cobran paro en mayor medida que los jóvenes, y en mayor cuantía. Sería, en todo caso, más interesante trabajar con parados a la vista de su mayor o menor probabilidad de cobro del subsidio, pero sólo se dispone del total de parados en la continua para 2003. En cualquier caso, en los datos hay evidencia suficiente de que si existe sesgo relativo no es a favor de los jóvenes, sino más bien lo contrario.

Gasto en 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 ocupacionales 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% debe 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 de los que había 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.

Gasto en Pensiones: tasas internas de rendimiento entre cotizaciones y pensiones de distintas generaciones

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)¹⁵. 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 igual actual. Para el cómputo de las TIRs actuales se puede, por ejemplo, escoger como representación de las generaciones de pensionistas a 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

¹⁵ - 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.

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 bajos) 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 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 que 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 las dos décadas transcurridas entre 1980 y el 2005, la pensión media ha subido de un 38% a un 43% en relación a los salarios.

En el sentido anterior, una de las principales acciones posibles para controlar cambios no deseables en el ratio anterior, como primera aproximación a la denominada regla de Musgrave, vista la 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. Implícita en esto está la modificación sustancial de la base de cómputo -por ejemplo, exigiendo un período mínimo de cotización más largo, 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 las contributivas. En la actualidad, escapa a todo principio distributivo la exención del copago de los pensionistas, el apoyo universalista a los cuidados con dependencia, las subvenciones Imsero y similares

ayudas en especie, con escasas actuaciones selectivas públicas referidas a pruebas de medios en renta y patrimonio.

Gasto en educación y familia como prevención de desigualdad social

Por lo que atañe a las causas que generan desigualdades sociales, todo apunta a que, para la corrección de la desigualdad de oportunidades, cuanto más temprano se aplican recursos públicos a sus factores desencadenantes, mejor (más efectivos son). Una vía de actuación en la infancia, también desde la familia, es 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.

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. 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.

Los colectivos con un riesgo de pobreza desproporcionado son, también hoy, 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.

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% de 2004, al 82% en 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 economía¹⁶, 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 (transporte, alimentación, ocio, etc.). Dicha pauta es probable que se muestre muy sensible a 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, del tratamiento que se da a los fondos privados de pensiones (de desgravación primero, y tributación después), 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 sistemas fiscales mayormente basados en la imposición sobre el consumo se beneficiarán del cambio del patrón consumo-ahorro procedente del envejecimiento poblacional.

V- A MODO DE CONCLUSIÓN

Los nuevos escenarios provocados por los cambios de la demografía 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 una meta que combine objetivos de equidad - el impacto redistributivo deseado- y de eficiencia, como contribución al progreso económico. La

¹⁶ Comisión Europea, 2002

aproximación tradicional ha consistido en la definición de programas de base presupuestaria desde los diferentes departamentos gubernamentales, de un modo fragmentado y con los peligros propios del 'autismo' (con falta de transversalidad, más foco en outputs intermedios que en resultados finales, sin pensar en usuarios finales), y del eficientismo (argumentar actividad para justificar más presupuesto). En esta situación predomina el discurso de 'colectivos afectados' -sin cualificación circunstancial o de contingencias- (jóvenes, personas mayores, inmigrantes, etc.), 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 conjunto (sin matizar quien necesita qué). A ello se antepondría, como hemos visto, la perspectiva generacional, a lo largo del ciclo vital, de un tratamiento 'justo' (desde joven, inmigrante o no, más o menos formado, inserto o no en el mercado de trabajo, etc., hasta mayor pensionista), dejando para la acción coyuntural pública correctora las circunstancias calificadoras relevantes para la priorización social: esto es, no por ser mayor sino, 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, etc. Y es que una cosa son etapas, e incluso las contingencias predecibles en la vida de uno (edad, status laboral, paterno filial), y otra muy distinta las circunstancias sobrevenidas (pobreza, exclusión, niños no buscados, etc), importantes por su papel condicionante que en el futuro se deriven y que 'tuerzan' la evolución normal de las previsiones anteriores.

La priorización entre colectivos (en situaciones concretas y en sus distintas circunstancias) debiera contemplarse, sin embargo, no en sus componentes substantivos -entre jóvenes/mayores, parados/activos, educados/no formados, etc.-, sino circunstanciales (contingencias diversas intra-grupos), y no en un momento dado del tiempo, sino considerando su evolución a lo largo de la vida (habiendo sido jóvenes, con distinta formación, parados en su caso, pensionistas después, etc.).

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 de generaciones distintas, pensionistas de períodos diferentes, etc.), 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, etc.), 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.

En el momento presente, dicha redefinición parece revestir una particular importancia a la vista de la incidencia de la evolución demográfica (cuantía, esperanza de vida y envejecimiento relativo) y del mercado de trabajo (diferencias retributivas, rotación laboral, cotizaciones y derechos pasivos devengados, etc.), 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, etc., y redirigiendo la atención selectiva, entre cada uno de los colectivos y dentro de ellos.

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 de diversas funciones de gasto público, aproximando tasas de rendimiento internas relativas, a efectos de una mejor comprensión de las guías que han de informar el rediseño de las políticas públicas en las nuevas circunstancias y escenarios demográficos.

Bibliografía

- Abramovici, Gérard, (2002): Social protection: expenditure on cash benefits and on benefits in kind. *Eurostat, Statistics in Focus* KS-NK-02-016-EN-N.
- Abramovici, Gérard, (2005): Social protection in the European Union. *Eurostat, Statistics in Focus* KS-NK-05-014-EN-N.
- Adiego Estella, Marta y Cristina Moneo Ocaña (2004): Pobreza y pobreza persistente en España. 1994-2001. INE.
- Ayala Cañón, Luis (2002): Pobreza y protección social: las reformas necesarias, *Las estructuras del bienestar* capítulo 5 , Escuela Libre Editorial.
- Bardote, Laura and Anne_Catherine Guio (2005): In-Work Poverty. *Eurostat, Statistics in Focus* KS-NK-05-005-EN-N.
- Boarini, Romina, Asa Johansson and Marco Mira d'Ercole, Alternative Measures of Well-Being, OECD DELSA/ELSA/WD/SEM(2006)2
- Boldrin, Michele and Sergi Jiménez-Martín (2006): Assesing the Wellbeing of the Spanish Elderly
- Börsch-Supan et al (2005): Health, Aging and Retirement in Europe, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging.
- Colom Andrés M^a Consuelo, Rosario Martínez Verdu and M^a Cruz Molés Machí (2002): Un análisis de las decisiones de formación de hogar, tenencia y demanda de servicios de viviendas de los jóvenes españoles, *Moneda y Crédito* N^o 215.
- Colom M^a Consuelo and M^a Cruz Molés (2003): Movilidad, Tenencia y Demanda de Vivienda en España, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Dang, Thai-Thanh, Herwig Immervoll, Daniela Mantovani, Kritian Orsini and Holly Sutherland (2006): An Age Perspective on Economic Well-Being and Social Protection in Nine OECD Countries, OECD DELSA/ELSA/WD/SEM(2006)3
- Esping-Andersen, Gosta y John Myles (2005): Sustainable and Equitable Retirement in a Life Course Perspective

European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2006): The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, longterm care, education and unemployment transfers (2004-2050) Special Report n° 1/2006

Eurostat (2003): Trends in households in the European Union: 1995-2025. Statistics in Focus KS-NK-03-024-EN-N

Eurostat (2005): European social statistics. Social protection. Expenditure and receipts Data 1994–2002.

Lorenzo Carrascosa, Laura. Consecuencias del envejecimiento de la población: el futuro de las pensiones, INE

Newacheck, Paul W. and A.E. Benjamín (2004): Intergenerational Equity And Public Spending, *Health Affairs*, Vol 23, Issue 5, 142-146

MJ Boskin (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.

Henrard J. C. (1996): Cultural problems of ageing especially regarding gender and intergenerational equity. *Social Science and Medicine*, Volume 43, Number 5, pp. 667-680(14).

Kohli, M. (2002): Intergenerational equity is more than pension financing. *Z Gerontol Geriatr.* 35(2):129-38

Kubitza, Arne, (2005): Pensions in Europe 2002: expenditure and beneficiaries. Eurostat, *Statistics in Focus*. KS-NK-05-011-EN-N

Rodríguez Alonso, Raquel, (2002): La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos europeos, *boletín CF + S* 29/30.

Rodríguez Hernández, José and Javier A. Barrios García, Política fiscal de vivienda en España y forma de tenencia de la vivienda habitual: una valoración microeconómica, Universidad de la Laguna

Schmidt, Pascal (2003): Public Expenditure on Education in the EU in 1999. *Eurostat, Statistics in Focus*. KS-NK-03-022-EN-N

