



Repensar el Estado de Bienestar:
La sostenibilidad del bienestar intergeneracional

Guillem López Casasnovas
Universitat Pompeu Fabra (UPF)

Cursos de Verano Donosti Septiembre 2010

MENSAJE RESUMEN.

- Tanto la inercia actual de como se entiende el estado de bienestar, como un drástico freno en su caso, sesga el gasto social en favor de las generaciones de mayores.
- El argumento de que la evolución económica permite compensar el bienestar de los más jóvenes deja hoy de ser evidente.
- Pactar procedimientos que recuperen los equilibrios intergeneracionales de bienestar como meta, a niveles -y composición- dados de gasto público y presión fiscal consecuente.
- Efectos en razón del envejecimiento en la política económica general: Globalización de flujos y productividad (la inmigración y la exportación de capitales como síntoma), desempleo, salarios, acceso a la vivienda, y políticas activas de ocupación (*workfare*).
- Respecto del gasto público: Universalización sanitaria y demografía, dependencia y edad, rol del sistema de reparto, peso de pensiones y prestaciones definidas con derechos devengados.
- Respecto del influjo social: Dependencia de las rentas de los mayores de los presupuestos públicos (*moral benefit dependence*, contribuciones netas dependientes del grupo de edad).

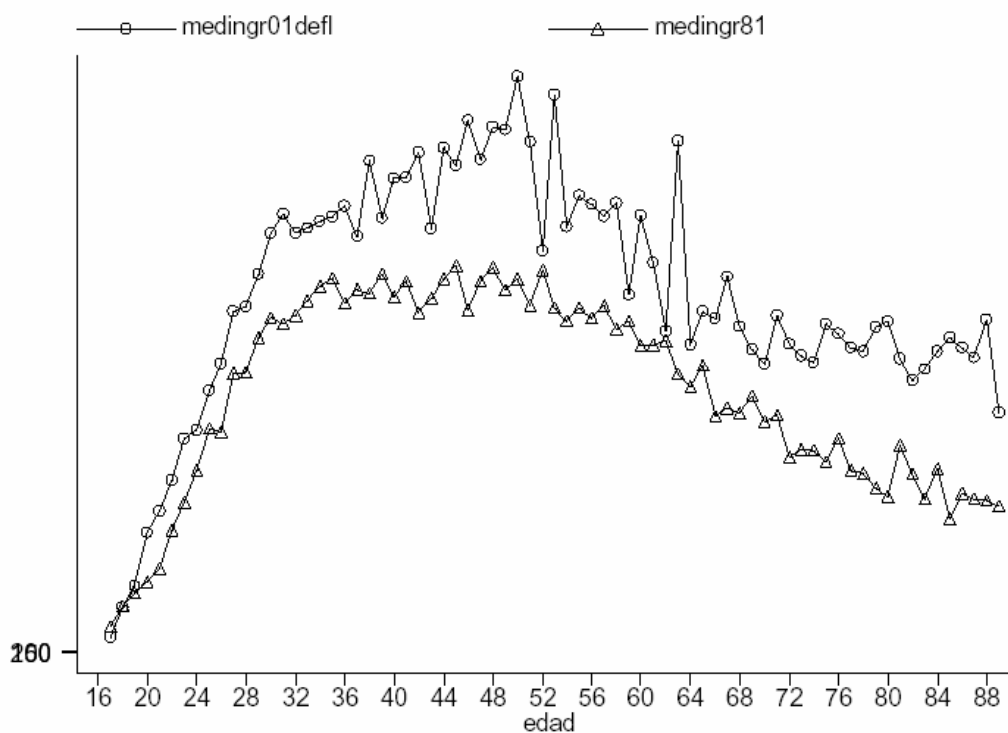
DISCUSION TENTATIVA DE POLITICAS.

- Nuevo papel del universalismo entendido como acceso al *pool* solidario y a la elegibilidad general: no incondicionado, ni “no restringido” a situaciones de necesidad (no permanentes si *moral hazard*) o a capacidades (de última instancia, suplemento de esfuerzo privado, orientadas al empleo, a la búsqueda de trabajo, formación y movilidad en su caso).
- La paradoja de “más y mejor gasto social” lleva a su menor impacto redistributivo, en un contexto de dualidad fiscal.

ORIENTACIONES RESUMEN.

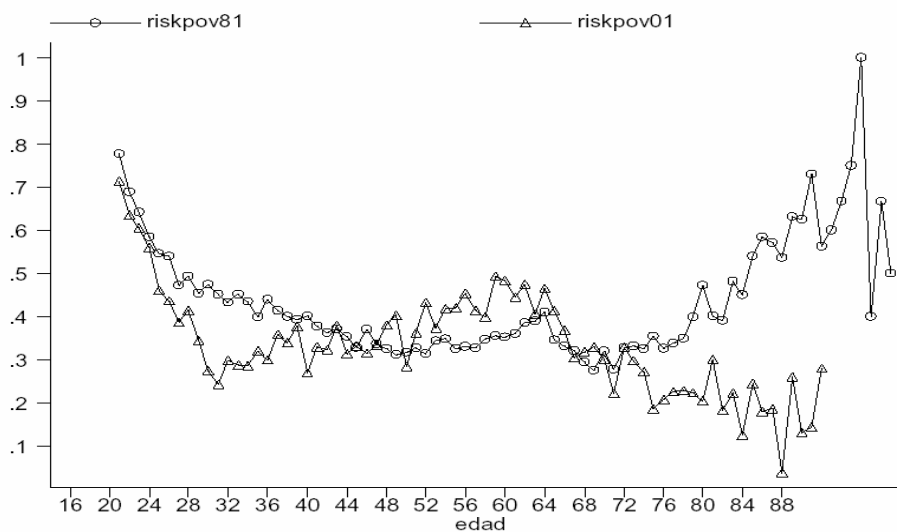
- Repensar el estado de bienestar desde la secuencia Wagner-Engel-Preston-Baumol.
- Priorizar los equilibrios intergeneracionales: la regla de Musgrave como ejemplo para la correspondencia en los ratios de contribuciones netas activos/pasivos ante cambios demográficos o de productividad.
- Énfasis en acuerdos de procedimientos: la edad de jubilación tras 45 años de stand-by en el mercado de trabajo y políticas de incentivo a la contratación de mayores en empleo voluntario como ejemplo.

LA SITUACIÓN RELATIVA DE RENDA INTERGENERACIONAL: MEDIA DE INGRESOS POR EDAD 1981-2001



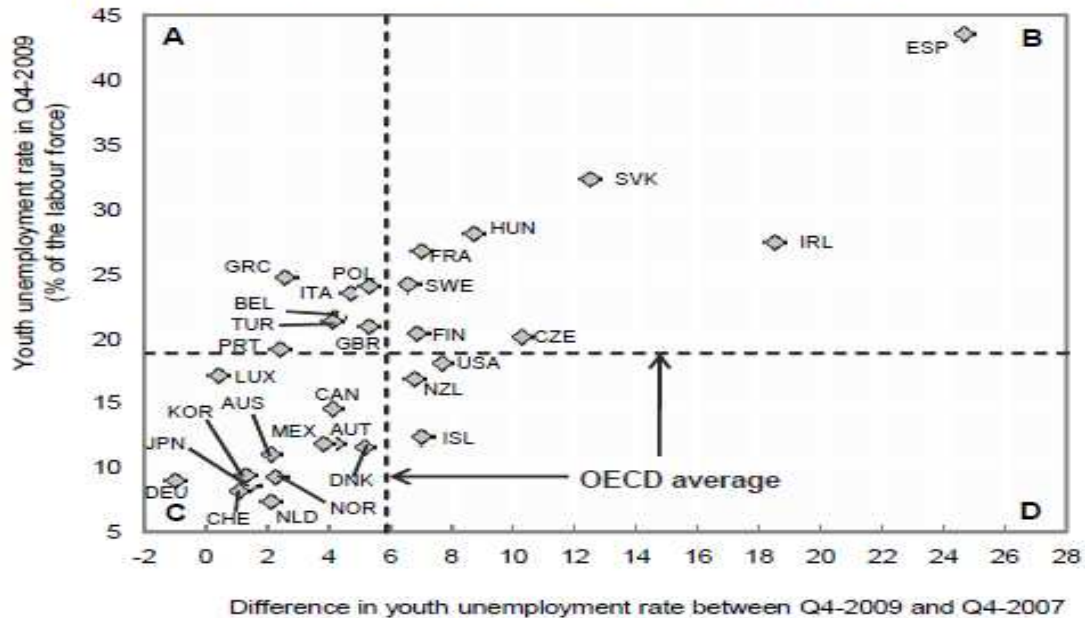
1981-2001: Cambios en el riesgo de pobreza según edad

El riesgo de pobreza de los viejos desciende drásticamente. El riesgo de pobreza de los jóvenes también baja. Curiosamente sube el de la mediana edad.



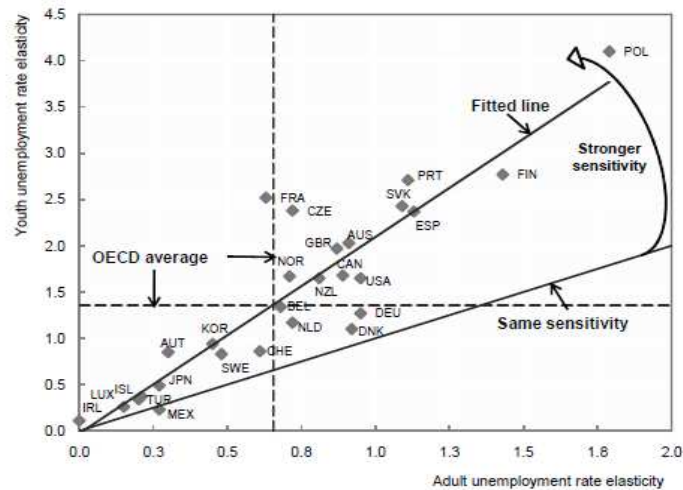
Significant deterioration of the youth unemployment rate in 2007-09^a

- A Higher than OECD average in Q4-2009 but increasing less than the OECD average
- B Higher than OECD average in Q4-2009 and increasing more than the OECD average
- C Lower than OECD average in Q4-2009 and increasing less than the OECD average
- D Lower than OECD average in Q4-2009 but increasing more than the OECD average



Youth unemployment is more responsive to the cycle than adult unemployment^a

% point change in the response to a 1 % point deviation from the growth rate of potential GDP, 1996-2007

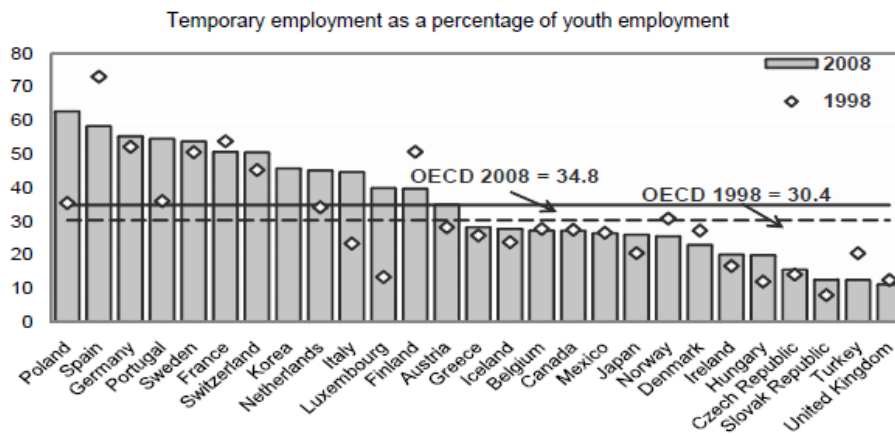


How to read the figure? Across the OECD, a 1 percentage point deviation from the growth rate of potential GDP in the period 1996-2007 has led to a 0.65 percentage point change in the adult unemployment rate. But the youth unemployment rate has changed by almost 1.4 percentage points.

a) The "same sensitivity" line represents the locus of points where the youth unemployment elasticity to the business cycle is the same as that of the adult unemployment. Countries above this line have a higher sensitivity of the youth unemployment rate than that of adults and vice versa.

Source: Estimations based on National Labour Force Surveys and OECD National Accounts database.

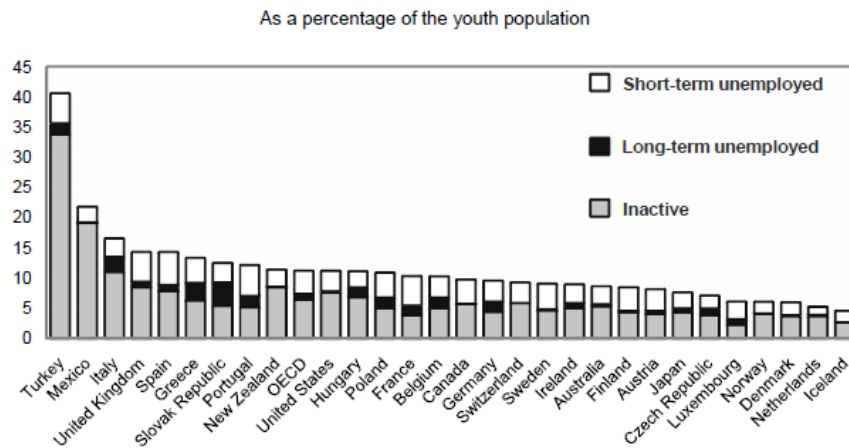
The precariousness of youth jobs has increased in most OECD countries, 1998 and 2008^a



How to read the figure? The proportion of temporary employment in youth employment was 63% in 2008 in Poland and increased of 30.4 percentage points during the last decade.

a) Data for Greece refer to 2001 instead of 2008; for Mexico to 2004 instead of 2008; for Poland to 2001 instead of 1998.
Source: National labour force surveys.

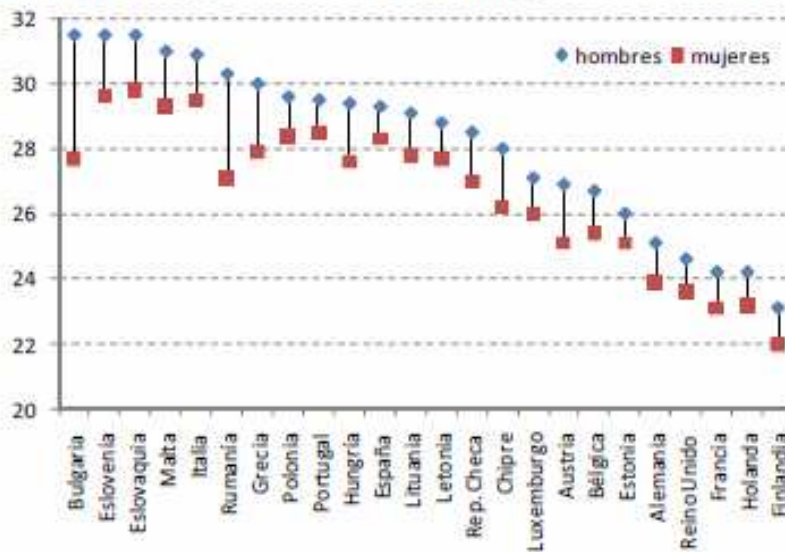
NEET^a youth at risk of losing contact with the labour market, 2007



How to read this figure? In the United Kingdom, 14.3% of youth were NEET in 2007 of which 34% short-term unemployed, 7% long-term unemployed and 59% inactive,

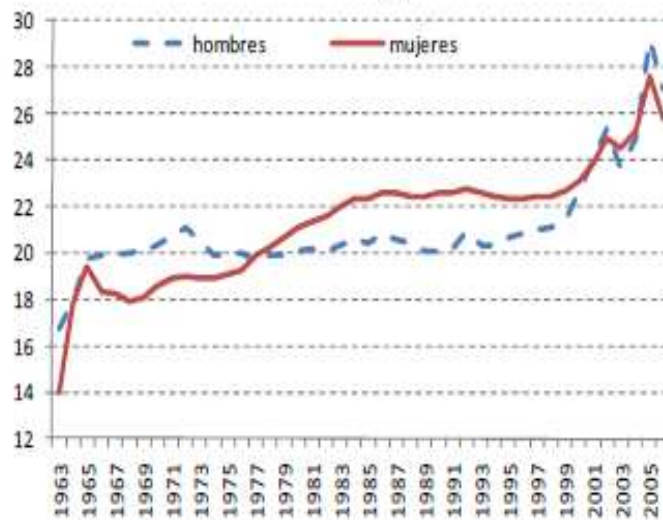
a) NEET youth refer to youth neither in employment, nor in education or training.
Source: National labour force surveys.

Edad de emancipación 2007. Comparación internacional.



Fuente: Eurostat

Figura 17. Edad media de incorporación al mercado laboral



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MCVL-2006

CONSIDERACIONES RESULTANTES DEL ANÁLISIS: LOS NUEVOS ESCENARIOS MACROECONÓMICOS

- Transformaciones que alcanzan desde los servicios financieros (nuevas modalidades de crédito, gestión patrimonial integrada de activos y coste de las “*utilities*”) hasta los más simples consumos del vestido, alimentación y calzado, el *catering* y la hostelería.
- Nuevas oportunidades de negocio: una sociedad más envejecida pero con salud crea nuevos espacios de ocio, turísticos, residenciales, de recreo y ocupación de tiempo libre, y nuevas necesidades, físicas y psíquicas.
- Otros aspectos: resolver las consecuencias que el desarrollo social tiene sobre la vida cotidiana (tecnologías de la información, logística de desplazamientos, ejercicio de derechos garantistas) y que sin formación o ayuda generan dualización social o una clase de analfabetismo funcional.
- Así para quien no sabe qué hacer cuando se estropea un electrodoméstico, como utilizar algunos servicios privados, reclamaciones públicas de derechos sociales, programar la comunicación en servicios de emergencia, etc.
- Así las derivadas del deterioro físico y cognitivo: aseo personal, vestirse, sentido de la orientación, movilidad, etc.
- En el conjunto de la economía los efectos del envejecimiento son diversos: previsiblemente negativos, en la situación actual, por sus efectos sobre la productividad, y así a la renta por capita (más pasivos en el denominador), todo y la compensación que supone el diferencial de productividad –vía variaciones de capital humano- por la sustitución en general de activos de más edad por otras de menos edad.
- De manera similar con respecto a los hábitos de consumo en la relación prestación privada y pública de estos servicios (más sesgada para la gente mayor en favor de los servicios públicos y menos para los privados) y en diferentes componentes de consumo: menos gasto en vehículos y más gasto privado en ocio, alimentación, y más gasto público (en pensiones, sanidad y servicios sociales) que impulsaría el aumento de la presión fiscal y así el exceso de gravamen (generando freno económico) y tensiones de otro modo sobre otras partidas del gasto público más productivas.
- Finalmente, más discutible es el impacto sobre los mercados de capitales, con respecto a: la menor propensión marginal al ahorro de los mayores, y en contextos de estados de bienestar, una menor acumulación relativa de capital, o en su caso la potencial movilización de activos a través de desinversión, hipotecas inversas y anualidades, con impacto sobre el tipo de interés (a la baja por la mayor liquidez), al menos en el momento que se acumule el efecto

(transitorio) de jubilación en los diferentes países en relación con las oleadas de los *baby boom*.

- La OCDE, en uno de sus Documentos de Trabajo (Oliveira et. al. 420, del 2005), cuantifican empíricamente el impacto del envejecimiento sobre la demanda los mercado de factores y el crecimiento económico y estiman econométricamente la reducción del ahorro agregado (*The impact of Ageing on Demand, Factor markets and Growth*).
- Un incremento en el porcentaje de población entre 65 y 99 años tiene un impacto negativo sobre el tipo de interés más de cinco veces superior a un incremento de la participación de la población entre 25 y 59 años.

PARTE II:

EFFECTOS DEL ENVEJECIMIENTO EN EL GASTO SOCIAL: PENSIONES, SANIDAD, CUIDADOS DE DEPENDENCIA Y OTROS SERVICIOS SOCIALES

- Cambios en la composición del *pool* de riesgos compensables. ¿Son igualmente compensables los de una menor fecundidad respecto de los de una mayor longevidad?
- Impacto en los presupuestos ordinarios.
- Efecto sustitución sobre otras políticas públicas si se mantiene el equilibrio presupuestario.
- Efecto sobre la deuda pública si se financia por esta vía.
- Efecto sobre el crecimiento de la presión fiscal si se mantuviesen el resto de políticas sin déficit público.
- Efecto en la dependencia de las rentas de nuestros mayores de los beneficios públicos.

EDAD Y GASTO SANITARIO: DESCOMPOSICION DEL GASTO Y PROSPECTIVA

Precio/ coste unitario

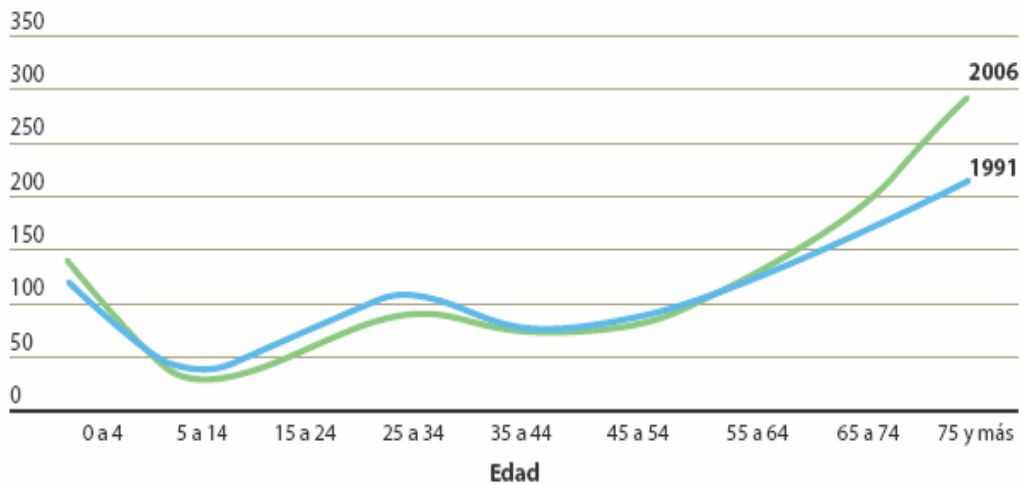
Cantidad

- Más población
 - Por cohortes etarias
- Más altamente usuaria: frecuentación
 - Parcialmente exógena (envejecimiento)
 - Parcialmente endógena (medicalización social)

...Respuesta desde la oferta a las variaciones de utilización: prestación sanitaria media real (diagnóstica y terapéutica); tratamiento de “*outliers*”.

Evolución de la tasa de morbilidad hospitalaria (por mil). 1991-2006

Tasa (1.000 hab.)



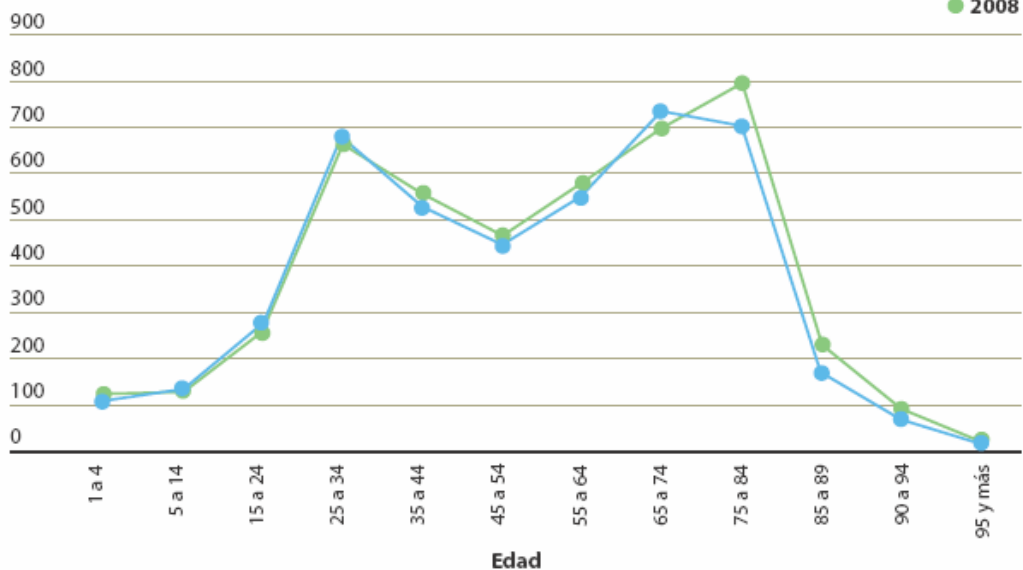
Fuente: INE: INEBASE: Encuesta de morbilidad hospitalaria 2006. INE, consulta en junio de 2008.

INE: INEBASE: Revisión del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2006. INE, consulta en junio de 2008.

Antares Consulting S. A. © 2010

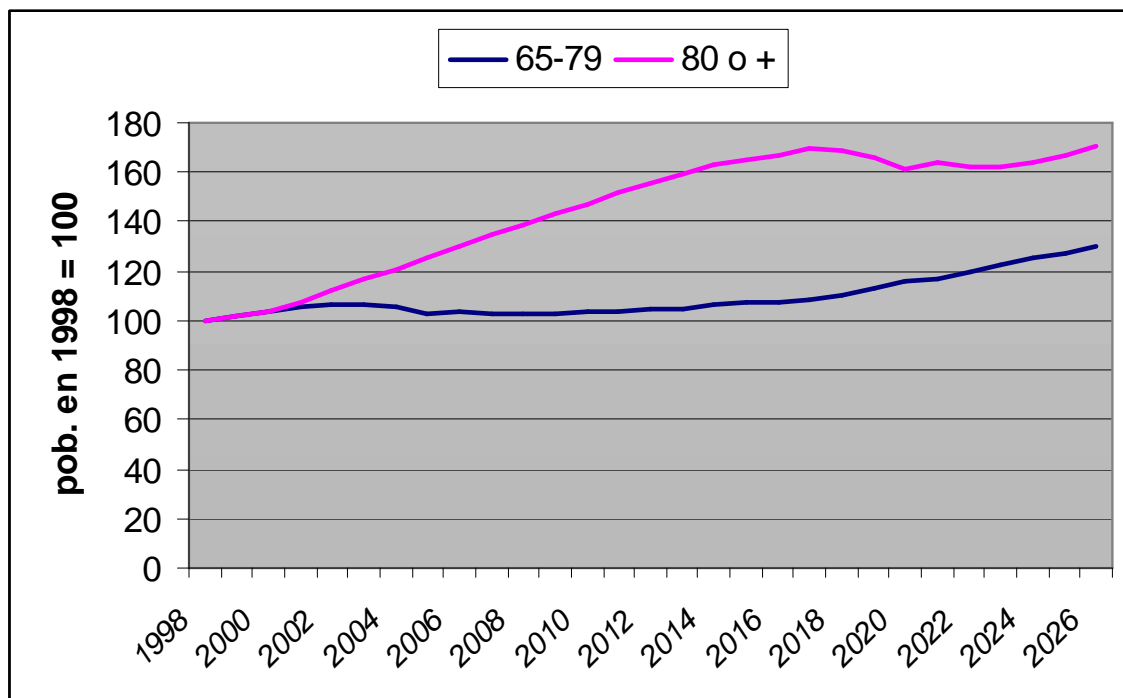
Tasa de frecuentación hospitalaria. 2004 y 2008

Tasa (1.000 hab.)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Morbilidad Hospitalaria 2008. Instituto Nacional de Estadística.⁶

ESTADO DE LA CUESTIÓN: CRECIMIENTO RELATIVO DE LA POBLACIÓN MAYOR EN ESPAÑA: 1998-2026



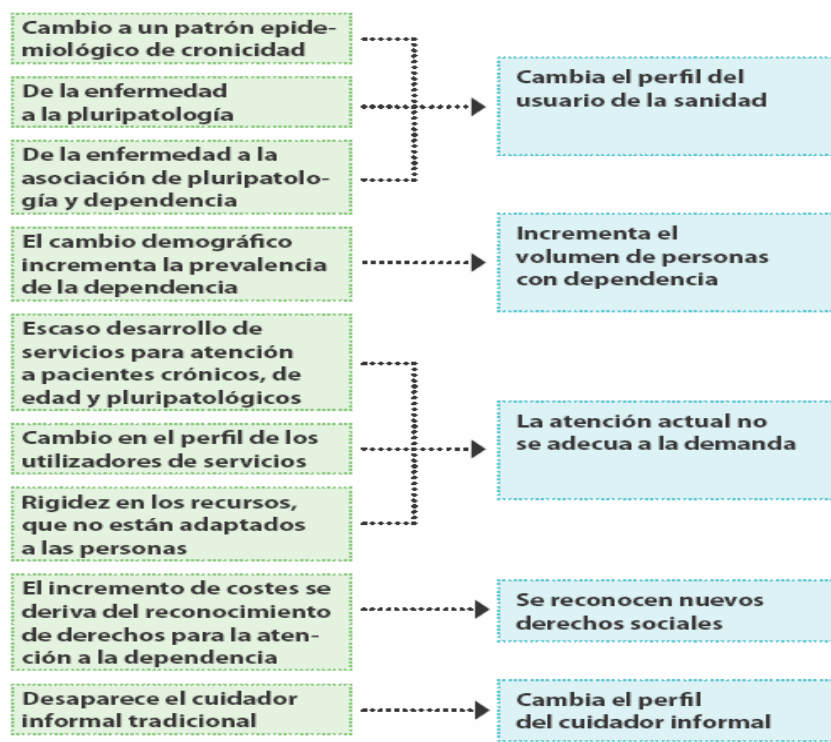
JI CONDE ET AL (FEDEA, 2010)

Figura 8. Probabilidad de supervivencia a los 65 años en España (1908-2006)



Fuente: INE (Elaboración propia a partir de datos procedentes The Human Mortality Database www.mortality.org o www.humanmortality.de, en febrero 2010).

LA APARICION DEL CUARTO PILAR: LA COBERTURA DE LA DEPENDENCIA



Antares Consulting S. A. © 2010

EL IMPACTO MACROECONÓMICO PREVISTO CON LA ENTRADA DE LA LEY

- Libro Blanco Memoria Económica: Creación de empleo a partir de respuestas estandarizadas sobre cargas de trabajo estimadas (escenario 2010): 262.735
- Más 190 mil inducidos.
- Incorporándose 115 mil nuevos trabajadores que migran de cuidados familiares.
- Y 2 mil millones de € anuales por retorno fiscal: todo tipo de impuestos, cotizaciones, paro ahorrado...
- FEDEA: -Estimación vía TIO y Modelo Hermin: revisión 1/3 a la baja.
-Retorno fiscal en 2/3 del coste.
-Aceptación general que el impulso de 0.72 Gasto público/PIB estimularía la demanda agregada en 1.56% (respecto de su no aplicación).
- Servicio de Estudios del BdE: más crítico...

LAS PREVISIONES DE LA MEMORIA DE LA LEY

(A) Evolución de la financiación pública de la LAPAD

Año	Aportación de la A.G.E. (€)	Financiación pública total estimada (€)
2007	400.000.000	800.000.000
2008	678.685.396	1.357.370.793
2009	979.364.617	1.958.729.234
2010	1.160.330.812	2.320.661.624
2011	1.545.425.613	3.090.851.227
2012	1.673.884.768	3.347.769.536
2013	1.876.030.564	3.752.061.129
2014	2.111.571.644	4.223.143.288
2015	2.212.904.397	4.425.808.795

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria económica de la LAPAD

IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA

	Estimaciones		Beneficiarios		Diferencia
	pob.dep.2007	G3 2007	G3 1-3-10		
Andalucía	202.147	34.019	116.251	82.232	
Aragón	37.904	7.521	17.152	9.631	
Asturias	36.330	6.783	10.040	3.257	
Illes Balears	23.632	4.055	7.538	3.483	
Canarias	39.938	6.402	11.860	5.458	
Cantabria	16.695	3.248	8.264	5.016	
Castilla y León	84.017	15.880	30.168	14.288	
Castilla-La Mancha	57.860	10.130	25.506	15.376	
Catalunya	181.617	31.550	82.601	51.051	
Comunitat Valenciana	119.135	20.483	34.080	13.597	
Extremadura	33.692	5.786	12.946	7.160	
Galicia	91.243	16.565	30.631	14.066	
Madrid	133.695	23.383	32.293	8.910	
Murcia	33.245	5.518	16.170	10.652	
Navarra	16.269	3.039	4.796	1.757	
País Vasco	54.544	9.516	22.413	12.897	
La Rioja	9.041	1.524	5.135	3.611	
Ceuta y Melilla	2.762	509	920	411	
Total	1.173.764	205.915	468.764	262.853	

Fuente: elaboración propia a partir de estimaciones de población dependiente publicadas en la resolución de 23 mayo de 2007 por el que se aprueba el marco de colaboración interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación del nivel acordado y las estadísticas oficiales del IMSERSO

ESTIMACIONES

(B) En estimaciones hechas por Julia Montserrat⁹ en base al establecimiento de los costes unitarios por servicio, la estimación final del coste generado en 2009 alcanza más de 6.000 millones de euros, causado por el incremento en el número de personas reconocidas y los costes no contemplados a priori de procesos de apoyo a la implantación de la ley (valoración, sistemas de información) y de dotación de infraestructuras:

Costes medios de la atención a la dependencia (euros mes)									
	Servicios			Prestaciones económicas			Total prestaciones		
	Grado 3	Grado 2	Media	Grado 3	Grado 2	Media	Grado 3	Grado 2	Media
Coste servicios (€/mes)	1.615	910	1.262	501	323	427	1.015	643	844

Estimación presupostaria año 2009. Estimación coste (euros/año)			
	Beneficiarios	Coste	(%) / total
Prestaciones servicios	285.185	4.534.783.722	74
Prestaciones económicas	286.723	1.469.168.652	24
Total beneficiarios y costes atención	571.908	6.003.952.374	
Coste gestión sistema		120.079.047	2
Total coste		6.124.031.421	100

Fuente: Montserrat Codorniz, Julia. Informe sobre el modelo de financiación del SAAD. 2009⁹

(C) El gasto real causado a las administraciones públicas por el sistema en el 2009 es realmente difícil de conocer. En cualquier caso, el Estado ha contabilizado su contribución directa al sistema en 2.031.184.578,80 €, según se detalla en los diversos Reales Decretos y Resoluciones¹⁰ dictados. De éstos, 1.657.859.006,80 € corresponden al nivel mínimo y al nivel acordado y por tanto las CCAA habrán aportado también en el año 2009 como mínimo 1.657 M€.

A ello hay que añadir las aportaciones vía *copago* de los usuarios —que no son las mismas en las diversas CCAA—, que supondremos no alcanzan el 20% del coste total del sistema¹¹. Con todas las precauciones expresadas más la consideración que las aportaciones de las administraciones realmente se corresponden con el coste del sistema —algo que, como ya hemos mencionado, no es así— estamos hablando de que en el año 2009 la aplicación de la LAPAD ha supuesto un desembolso de por lo menos 4.426.852.302,72 €.

Sin embargo, si todas las personas reconocidas —dictámenes emitidos— recibieran servicios, considerando el coste medio por perfil referido anteriormente, estaríamos hablando de un coste anual de aplicación de la ley de 7.747.377.744 €; lo que significa el 0,7% del PIB (INE, 4º trimestre 2009).

INFORME ANTARES

Estimaciones de coste anual en base a datos 1 enero 2010

			Costes promedio anual (€)	Coste anual total (€)
Dictámenes	Grado III Nivel II	214.800	12.180 (1.015 €/mes)	2.616.264.000
	Grado III Nivel I	235.422		2.867.439.960
	Grado II Nivel II	138.424	7.716 (643 €/mes)	1.068.079.584
	Grado II Nivel I	154.950		1.195.594.200
			Total	7.747.377.744

Fuente: Elaboración propia en base a los costes medios de atención a los distintos grados establecidos por Julia Montserrat y a los datos publicados por el Imserso: Informe de situación del SAAD a 1 enero 2010¹²

LOS COSTES DE LA LEY

CONCEPTO	DOTACION (Mill€) 2007	DOTACION (Mill€) 2008	DOTACION (Mill€) 2009	DOTACION (Mill€) 2010
Memoria Económica de la Ley	400	679	979	1160
Presupuesto AGE destinado a Dependencia	400	871	1158,68	1581
Incremento dotación económica respecto al ejercicio anterior	-	118%	33%	36,5%
Financiación del nivel mínimo de protección garantizado + Cuotas sociales cuidadores no profesionales + Otros Gastos del Sistema	180	630	874,8	
Crédito extraordinario para la financiación del Nivel Mínimo de Protección Garantizado (RD Ley 8/2009)	-	-	400	
Fondo de Contingencia para la financiación del Nivel Mínimo de Protección Garantizado (Diciembre 2009)	-	-	68,35	
Crédito adicional para financiar las cuotas de la S.S. de cuidadores no profesionales			113,22	
Financiación del Nivel de protección acordado con las CC.AA	220	241	283,2	
Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo (RD-Ley 9/2008): Promoción de los servicios de atención a la dependencia	-	-	400	
Presupuesto final estimado de la AGE (incluyendo créditos adicionales)	-	-	2140,28	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales

VALORACIÓN: UNA LEY QUIZÁS A DESTIEMPO

- Fuera de tiempo **social**
 - bajo parámetros culturales y filosóficos distintos a los actuales.
- Fuera de tiempo **económico**
 - porque se diseña desde el optimismo de una fase álgida del ciclo que tenía tanto de extraordinaria como de irreplicable.
- “Copiar a destiempo”.

IMPLEMENTACION DE LA LEY (A. RODRÍGUEZ CASTEDO Y A. JIMENEZ, FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, 2010).

“El Grado III duplica las previsiones del Libro Blanco: reconocimientos muy permisivos mediante “pasarela” y en ocasiones sin aplicación expresa y adecuada del baremo, de muchas personas que ya estaban recibiendo atención, sobre todo en centros residenciales, inflando su nivel de gravedad y logrando así mayores recursos a través del mínimo de protección garantizado proveniente de la Administración General del Estado”. (...) “La excesiva generosidad en esta aplicación puede hacer que una Ley que ha nacido para garantizar derechos termine siendo meramente declarativa por problemas de sostenibilidad económica”

IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY (ALBARRÁN ET AL, REVISTA ESPAÑOLA DE SALUD PÚBLICA, 2009).

La aplicación del baremo para medir la dependencia de tres países (Francia, Alemania y España) muestra como el español es el baremo más generoso: 163 mil personas que serían valoradas como dependientes con el baremo español no lo serían con el alemán y 463 mil no lo serían con el francés. En Alemania, con casi doble población que España y más de una década de implantación de su Ley, el número de beneficiarios se encuentra en torno a 300 mil en el grado III, 800 mil en el II y 1.155 mil en el grado I.

IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY (INFORME DE SEGUIMIENTO DEL SAAD, OBSERVATORIO ESTATAL DE LA DEPENDENCIA, MAYO 2010).

- Creciente promedio de solicitudes mensuales, sin demasiada lógica ya que las personas que estimen su situación ya deberían haber solicitado en años precedentes: se está taponando el sistema más que darle pausadamente salida a las acumulaciones hasta el momento producidas.

- 252.822 personas están a la espera de ser atendidas con tiempos medios que ya superan los 12 meses (13.5, de 7 a 14 según CA. La tendencia a la reducción se ha parado en el 2010). Esta cantidad no baja en promedio de personas ni de tiempo de espera.
- El pánico para las Administraciones gestoras de tener ya evaluados con Grado 1 Nivel 2 a 106 mil personas pese a no contar con la financiación adecuada.
- ‘El abuso en la prestación económica por cuidados en el entorno familiar está fuera de toda duda’: se dispara en agosto del 2008 y ya no se reconduce: 410 € al mes es la mitad del coste en servicios. Sin copago para el usuario, lo hace atractivo para ambas partes, desvirtuando el propósito inicial de la ley.
- La necesidad de inversión en servicios, fuera de horizonte de nuestras Administraciones.

LAS PENSIONES Y SU METRICA

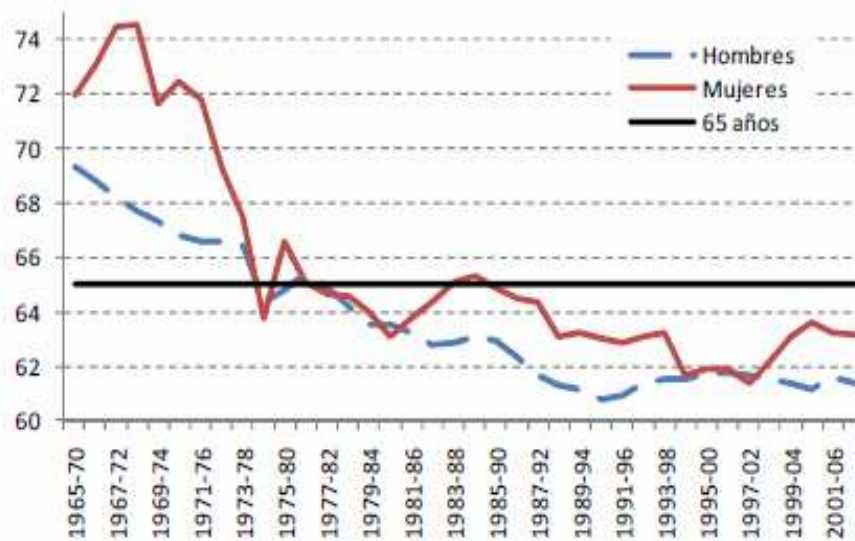
$$\frac{\text{Pens. Exp.}}{\text{GDP}} = \frac{\text{Pop. > 65}}{\text{Pop. 16 - 64}} \times \frac{1}{\text{Emp. Rate}} \times \frac{\text{Num. of Pensions}}{\text{Pop. > 65}} \times \frac{\text{Aver. Pension}}{\text{Aver. Productivity}}$$

...a la vista de: envejecimiento, natalidad, tasa de ocupación (inmigración), ratio de dependencia; productividad (edad y educación), jubilaciones efectivas, pensiones medias...

La derivada de la variable dependiente en el tiempo ha de ser iguala cero para la sostenibilidad a los niveles de ratios actuales. Si alguno de los elementos explicativos evoluciona en manera predecible, la evolución del resto ha de compensar: la suma de les diferencias en los restantes ratios.

El resto de variantes son politicos sin mayorias democraticas que hoy los sustenten.

Figura 19. Edad efectiva de jubilación en España 1965-2007



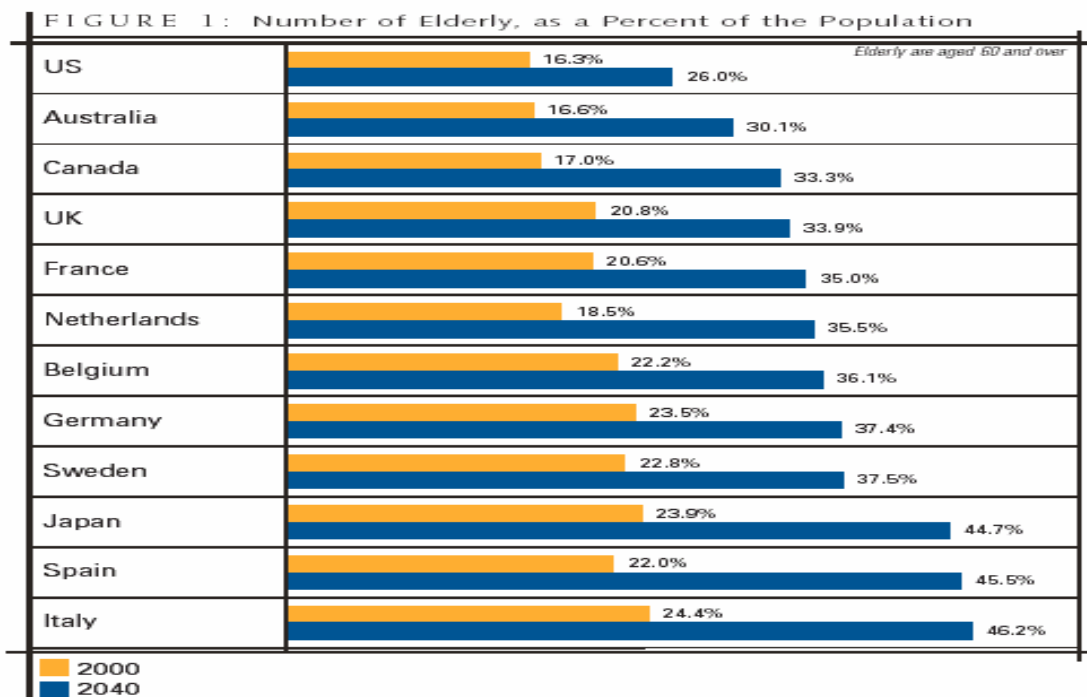
Fuente: OCDE

Figura 21. Proyección tasa de dependencia (2010-2060)

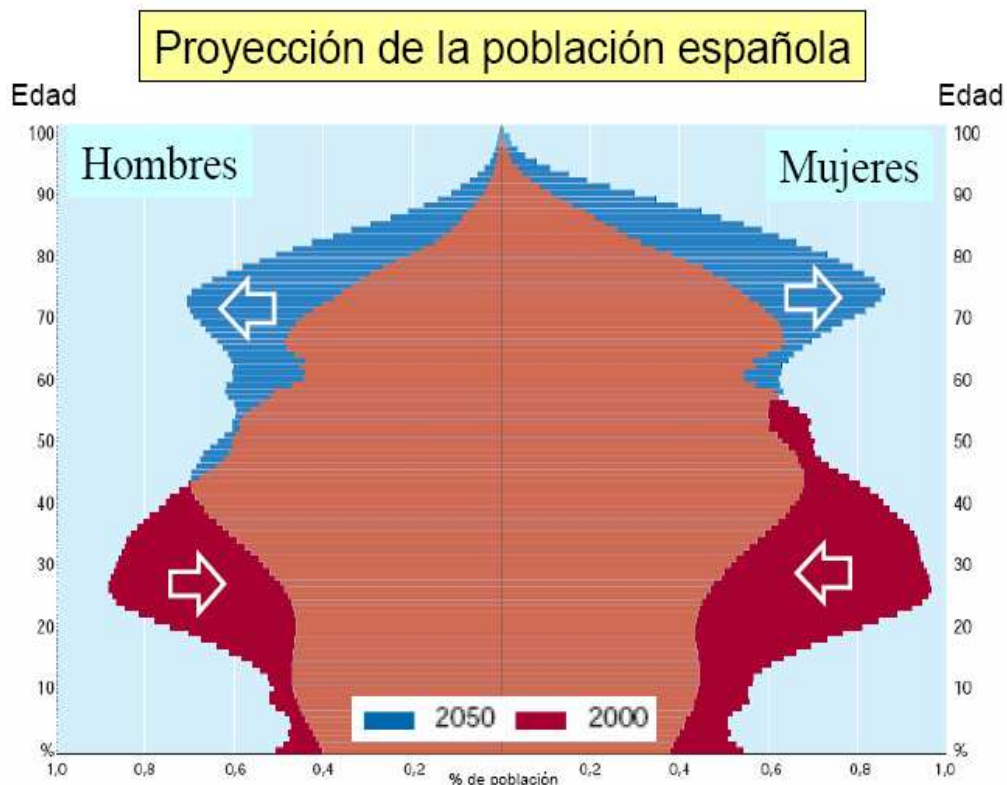


Fuente: Europop 2008 - Eurostat

ESTADO DE LA CUESTIÓN: CRECIMIENTO RELATIVO DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 60 AÑOS EN ESPAÑA: 2000-2040.



Fuente: www.csis.org/media/isis/pubs/aging_index.pdf



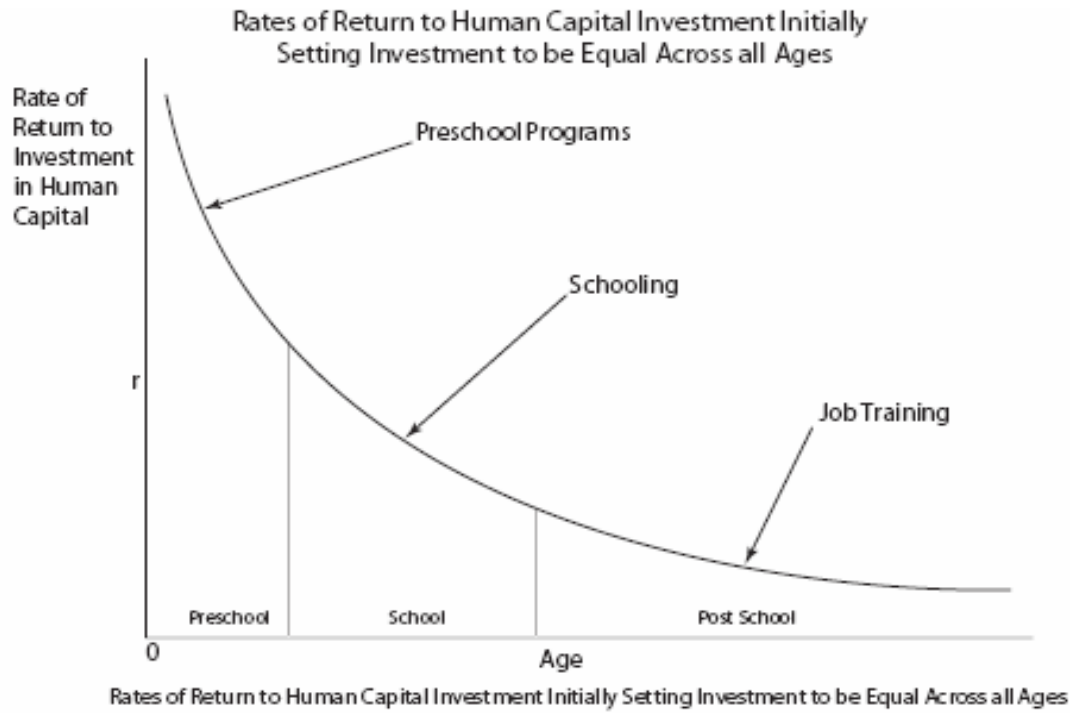
Fuente: INE, Tendencias Demográficas durante el siglo XXI en España

LOS DATOS: LA DEMOGRAFÍA.

EL IMPACTO DEL ENVEJECIMIENTO EN GENERAL

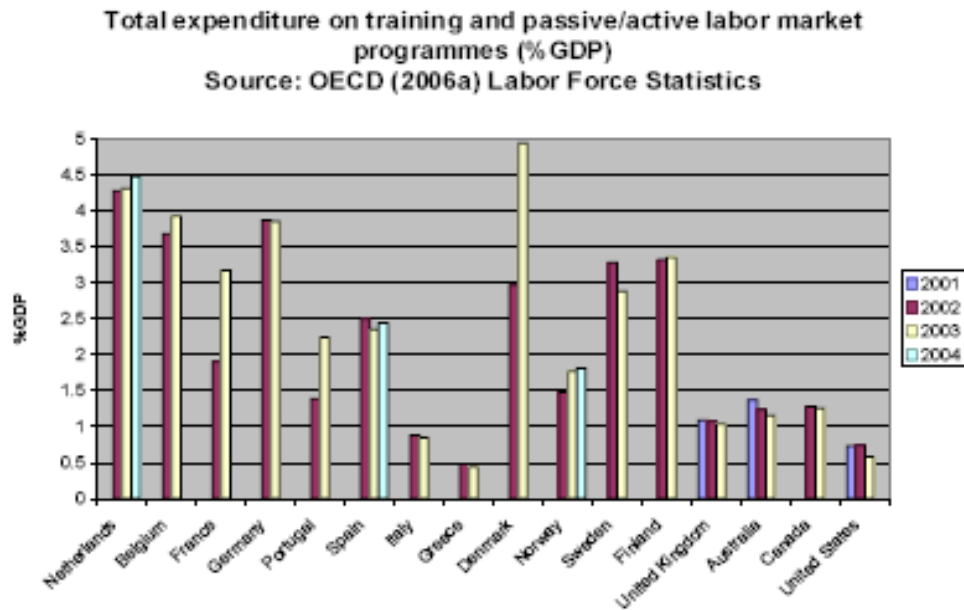
www.csis.org/media/csis/pubs/aging_index.pdf

- España en el 2040 doblará el peso de los mayores de 60 años dentro de la población total
- Sin cambios en las políticas, los deslizamientos de las actuales implicarán que el peso del gasto público del que es beneficiario aquel colectivo pase del 12.6 al 33.1% del PIB.
- A igual gasto público total, ello desplazaría las políticas públicas (actuales o pendientes) destinadas a otros colectivos, desde el 68% actual a sólo un 28%.
- Para que se incrementase el gasto público total de manera que se evitase el efecto sustitución, la presión fiscal debería pasar del 38.2% actual al 57.2% en el año 2040.
- Si la financiación se realizase vía déficit y deuda, ya el año 2029 entraríamos en el llamado supuesto efecto 'bola de nieve' (150% del PIB).
- Otros aspectos: nuestros mayores tendrían sus rentas netas, dependiendo en el 68% del gasto social. Netas de impuestos, las retribuciones de las clases pasivas incluso superarían las de los activos ocupados (dado el peso de impuestos y cotizaciones sobre éstos).
- Al ritmo actual, el complemento de las pensiones privadas alcanzaría tan sólo un efecto compensatorio de dos puntos de PIB (una tercera parte, p.e. del del Reino Unido o Canadá).
- El 'colchón' de la cohabitación de nuestros mayores con sus hijos adultos continuaría siendo fundamental: (el 40% vs el 6% de algunos países nórdicos), pero este diferencial está disminuyendo.
- Es lógico que nos jubilemos hoy 5 o 10 años antes de lo que hicieron nuestros padres cuando tenemos entre 6 y 8 años más e esperanza de vida, gozando de buena salud y mejores condiciones de trabajo?
- Para compensar el aumento de la esperanza de vida a través de una mayor fecundidad, que dejase inalterada la tasa de dependencia, las mujeres en edad fértil debieran tener una media de 5 hijos en lugar de los casi 1.5 actuales.



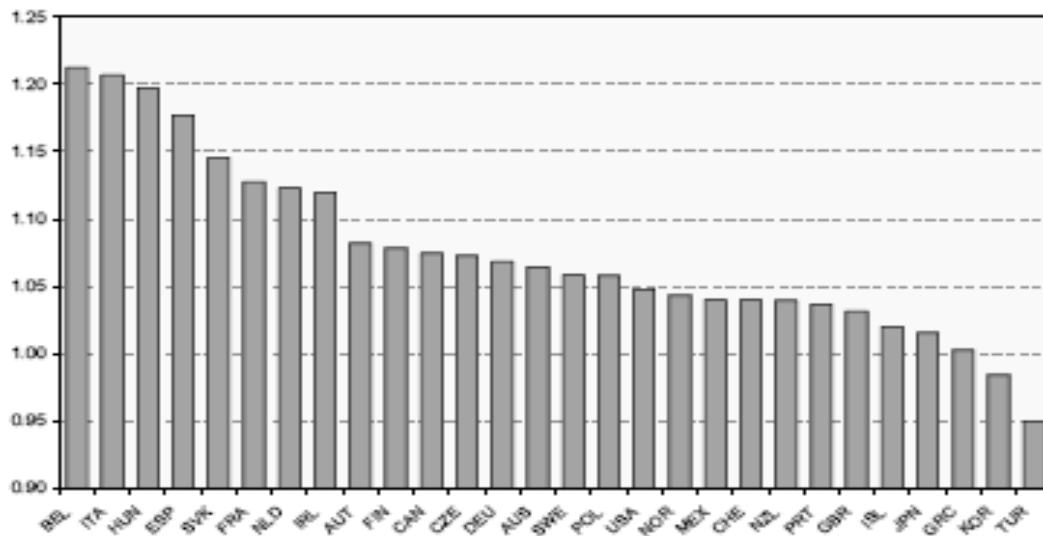
Source: Carneiro and Heckman (2003).

Figure 8: Spending on labor market programs across countries



EDUCACIÓN PARA LA COHORTE ETARIA DE 55-64 AÑOS, 2000.

Figure 5.8 Relative level of education of employed workers 55-64 years of age¹, 2000



1. Ratio between the average education level of employed workers 55-64 years old and the average level of education of the population in the same age group.
Source: OECD Education database.

ALGUNAS CONSIDERACIONES DE 'PUBLIC CHOICE': ACTITUDES DE LOS ESPAÑOLES HACIA LA HACIENDA PÚBLICA; J.L. SAÉZ LOZANO PAPELES DE TRABAJO 22, IEF, 2006.

-La edad mediana del votante '*Mediano*' (decisivo en las elecciones) se sitúa hoy en los 44 años y las proyecciones para el 2050 la sitúan en 57.

- Los jubilados en media muestran un índice de apoyo a la política económica (en favor de más gasto público) un 30% superior al de los más jóvenes.

PARTE CONCLUSIVA: ALGUNAS PROPUESTAS DE POLITICAS

LOS RETOS DE SOSTENIBILIDAD DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR TRADICIONALES

Sobre los equilibrios intergeneracionales de bienestar.

Sobre la naturaleza de los pactos políticos de sostenibilidad del bienestar generacional.

Contexto: Los límites al crecimiento de la presión fiscal: el ritmo y no el nivel de partida es lo relevante para evaluar su incidencia en el bienestar social y en la competitividad de las empresas.

Sistemas fiscales duales: Más peso tendencial de la imposición indirecta (vs. la directa); trato fiscal de las rentas del trabajo menos favorables que las del capital.

Deriva regresividad en la financiación, necesidad de mejorar la progresividad en el gasto.

Discusión del concepto de universalidad de las políticas públicas (elegibilidad, no todos elegidos). El beneficio es la externalidad opcional de las redes de seguridad a pesar del no uso.

Una gestión del gasto social menos fragmentada y departamentalizada, más orientada a los objetivos y menos uniforme en atención a las situaciones concretas de los destinatarios, muy necesaria: activa anticipatoria y no reactiva. Horizontal a la Administración y a las empresas (pe. gestión del pacto 'del tiempo').

POLÍTICAS PARA LA CRISIS. SERÍA RAZONABLE EN ESTAS CIRCUNSTANCIAS:

- Discutir el alcance de la mejora universalista de los servicios públicos para mantener la redistribución por el lado del gasto y la sostenibilidad financiera por el lado de los ingresos.
- Priorizar intrageneracionalmente: quién consume y quien financia qué a expensas de quién.
- Establecer reglas *intergeneracionales*, por ejemplo entre la edad de jubilación y la pensión, entre los salarios de los activos, netos de impuestos y cotizaciones,

y las pensiones; conjugando estas últimas con variaciones en las prestaciones sociales en especie.

CONTRA EL EFECTO SUBSTITUCIÓN

- Aparición de nuevos grupos frágiles: jóvenes que rotan continuamente en un mercado de trabajo dual (desarraigo, falta de inversión en capital humano, emancipación compleja), parados de larga duración (obsolescencia del capital humano, mala salud, estilo de vida y depresión) y niños (erosión del capital humano y alimentación saludable y obesidad).
- Dualización social respecto de pensionistas, funcionarios y trabajadores en mercados protegidos. La polarización más que la desigualdad en la raíz del diagnóstico para el mantenimiento de la cohesión social...

IMPLICACIONES

- Necesidad de mantener una perspectiva global en el gasto social resultante del cambio demográfico: quien recibe qué y quien financia qué.
- Recuperar una visión más horizontal -y menos administrativa- del impacto del envejecimiento en las políticas públicas focalizándolas en sus destinatarios: no quien hace qué, sino a qué finalidad sirve este “qué”.
- Mantener un regla equilibrada de distribución intergeneracional en respuesta a la evolución que experimenta el vector demográfico (tercera edad) y el mercado de trabajo (milleuristas), transparente y con juego de estabilización casi automática. De otro modo existe el peligro de un efecto *crowding out* de los beneficios de un colectivo sobre el otro.

LA SITUACIÓN RELATIVA DE BENESTAR INTERGENERACIONAL

Activos-Pasivos: trabajadores/ pensionistas: referente- una ratio predeterminada de posiciones relativas (Musgrave, 1986), de manera que la relación entre contribuciones (cotizaciones)/beneficios (pensiones) se mantenga constante respecto del coeficiente de ingresos (netos) per cápita de la población activa con los beneficios (netos) per cápita de los jubilados.

Una vez fijado el ratio, los impuestos/prestaciones se ajustarían periódicamente para acoger los cambios demográficos y de productividad. Si la población envejece, subiría la fiscalidad pero bajarían las pensiones, de manera que todos ‘perderían’ en la misma proporción.

Más que mantener la proporción en distintos momentos del tiempo sería óptimo hacerlo para cada cohorte y entre si, a lo largo de su ciclo vital y dadas sus contribuciones y tasas internas de rendimiento globales.

Al tener que considerar capacidades de gasto reales haría falta ajustar por los diferenciales de precios para los distintos componentes de la cesta de consumo jóvenes/mayores... y a igualdad de activos sociales netos heredados /dejados por las distintas generaciones.

CONSIDERACIONES ADICIONALES

El individuo a lo largo de su vida y en sus resultados (salud, renta y sabiduría) y no agregaciones o categorías de edad (haber vivido x años), de cohorte (año de nacimiento), ocupación o clase social debieran de constituir las unidades últimas de cualquier teoría sensible de justicia. La menor necesidad de compensar por circunstancias exógenas invalidantes de la relación esfuerzo-resultado individuales hace la agrupación por edad (ésta no se elige), más atractiva.

El sistema de capitalización o de contribuciones definidas es neutral a los shocks pero no permite el pool de riesgo entre generaciones que supone un sistema de reparto, *ex ante* pareto eficiente y *ex-post* puede que equitativo. Fijar por ley pensiones mínimas (incluso no vinculadas a la prueba de medios) añade la cuestión de los efectos intrageneracionales.

La regla der Musgrave en este sentido no es tanto una regla de justicia distributiva como de pool eficiente de riesgos intergeneracionales.

No se corresponde tampoco con criterios de contabilidad intergeneracional 'a la Kotlikoff' dado que no hay hipótesis de necesidad de idénticas TIRs entre distintas generaciones (cohortes).

Importante valoración consecuente del bienestar de las generaciones jóvenes: capital físico, humano, productividad.

Gravar la renda del capital y el consumo, más que la renda del trabajo y las cotizaciones, pueden ayudar a reequilibrar las contribuciones pública netas dependientes de la edad. Para sucesiones, quizás dependa del tratamiento del ahorro frente al consumo.

Resulta importante mantener las interrelaciones adecuadas entre renta/pensiones, salud y capacidad funcional al incidir su mejor combinación en la eficiencia conjunta del gasto social.

Idem en educación y políticas de formación y activas de mercado de trabajo.

CONTRIBUCIÓN PROPUESTA: ANTE LA IMPORTANCIA DE LAS TAREAS PENDIENTES, PACTAR PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACIÓN DE POLÍTICAS

Difícil planteamiento de abordaje de las reformas requeridas desde una política de pactos de estado (de contenidos) tan deseables como infactibles en la práctica.

Para generar un marco de decisión lo más estable y menos manipulable posible (menos distorsionable por los intereses de los políticos como agentes racionales que son), se fijarían normas institucionales de delegación: como en Maastricht para las finanzas públicas- limitación del endeudamiento (causas y efectos), delegando a terceros algunas responsabilidades para sustraerlas del ciclo político (la autoridad monetaria para las políticas de sostenibilidad financiera).

Procedimientos, reglas, mayorías reforzadas exigiendo mayorías calificadas para determinadas decisiones, requerimiento de consultas populares en temas preestablecidos, compromisos de mayor duración en inversiones y formación de capital humano, forzando análisis coste-beneficio en las decisiones importantes (*major rules*) –en vez de suponer determinados impactos multiplicadores-obligando a poner coste actual a pérdidas futuras, tasa de descuento explícitas en políticas sociales de alcance temporal, etc.

Forzar a tiempo limitado la corrección de desequilibrios en el momento en que aparezcan, ofertar marcos legales estables a las actuaciones de los agentes económicos, preservar la transparencia de la información en favor del principio de libre elección informada, contra los intereses de los proveedores en mantener demandas cautivas. De manera similar para la exigencia de recuperar una visión intersectorial de las políticas públicas (pe. 'salud en todas las políticas') y la necesidad de su evaluación conjunta, fuera de la presupuestación administrativa de quien gasta qué, en favor del cómo se gasta y con qué finalidad.

También por lo que se refiere a no permitir ninguna innovación que no esté evaluada, que toda prestación nueva identifique a la antigua que substituye, que un ingreso extraordinario no se comprometa para financiar un gasto ordinario o recurrente, o se singularice de manera sinalagmática quién evalúa o acredita a los proveedores públicos y cómo lo hace.

DE LA POLÍTICA A LAS POLÍTICAS

Otros ejemplos podrían referirse a cómo deben gestionarse los fondos de resguardo para la cobertura de los casos extremos ('outliers'), el nivel de transparencia que debe mantener en la publicación de los 'outcomes' (central de resultados y similares), qué cauces deben garantizar el mantenimiento de políticas

de medio y largo plazo cuando así lo requiera la lucha de los determinantes de la desigualdad social que se combate, o en favor de alternativas de tasas de preferencia temporal bajas en su horizonte temporal, o incluso negativas en algunos ámbitos en los que el altruismo social así lo quiera.

Se trata en definitiva que de manera continuada y no discrecional, robusta y no 'ad hoc' se establezcan como resultado de las evaluaciones de las políticas públicas, mecanismos de ajuste automático en varios ámbitos de beneficios/costes sociales que garanticen la sostenibilidad del estado de bienestar.

EN FAVOR DE UNA AGENCIA PARA EL SOSTENIMIENTO DEL BIENESTAR INTERGENERACIONAL

Una ventaja de este posicionamiento sería confiar en ajustes a través de mecanismos más reglados que sustrajeran carga política a las decisiones que se puedan presentar como impopulares y con poca viabilidad de aplicación por el fuego cruzado político pese a que se reconozcan como necesarias.

Suecia lo ha hecho ya en materia de pensiones en correspondencia a las variaciones en la esperanza de vida o a la vista del crecimiento de la masa salarial total.

EFFECTOS DEL ENVEJECIMIENTO: HIPÓTESIS CONDICIONANTES MÁS RELEVANTES

Remontará mucho la natalidad?

Bajará el ritmo de mejoras en la esperanza de vida (años, prevalencia mórbida, calidad de vida y en torno social d'acogida)?

Inmigración como variable semi-endógena?

Productividad con ritmo de crecimiento similar al de los últimos veinte años?

Ajustes para España: contando un efecto cohorte en tasas de participación femenina.

Políticas públicas inerciales (estimadas en base al *Luxembourg Income Study*).

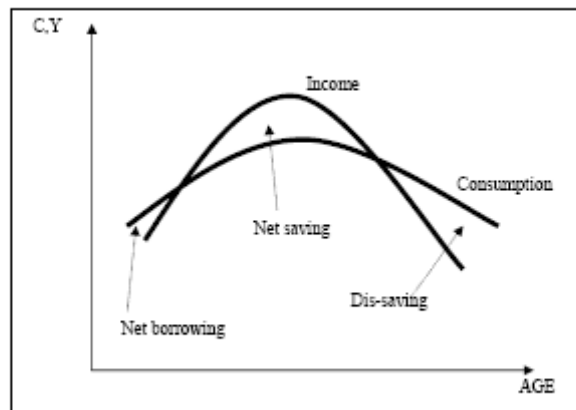
REFLEXIONES GENERALES: SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Algunos activos que compramos hoy quizás no los podremos vender igual de bien mañana, tanto por que habrá menos compradores (p.e. En el caso de l'vivienda) como por el hecho que l'abundancia de activos desinvertidos de los

baby boomers bajará el precio de los activos. La liquidabilidad de los activos es un valor en sí mismo.

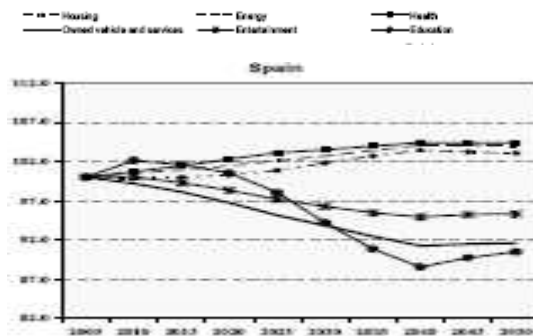
RENDA, CONSUMO, AHORRO Y ENDEUDAMIENTO A LO LARGO DEL CICLO VITAL DE LOS INDIVIDUOS. COMPORTAMIENTO ESPERADO

Figure 3.2 Consumption smoothing over the life cycle: an illustration

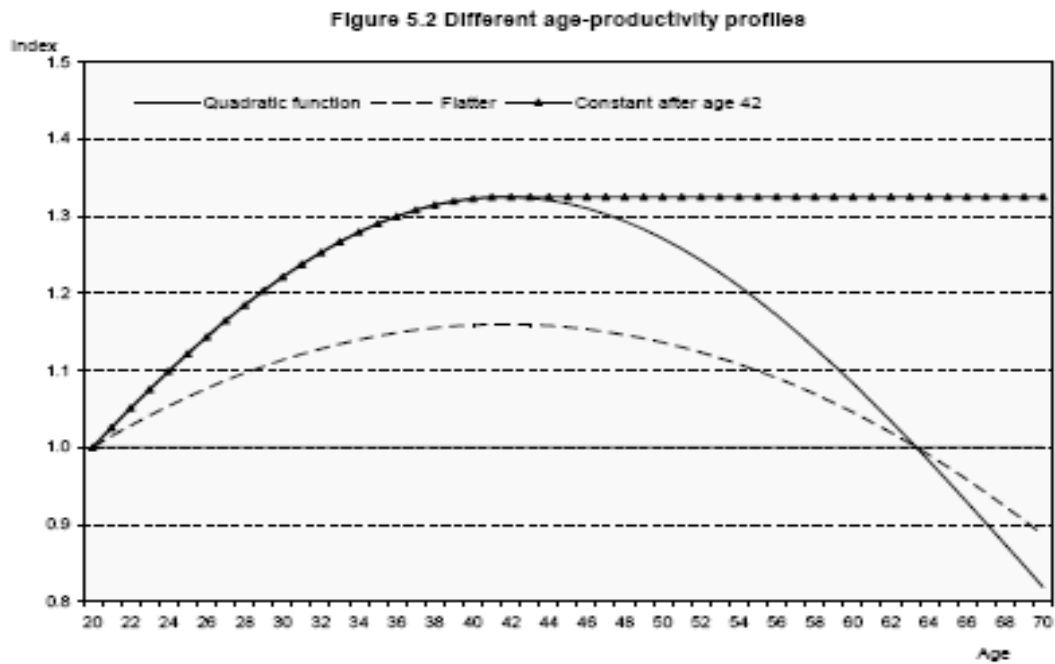


CAMBIOS RELATIVOS ESPERADOS EN LA ESTRUCTURA DE CONSUMO 2005-2050 POR ESPAÑA EN SU CONJUNTO Y POR PARTIDAS

Figure 3.5 Relative changes in consumption structure, 2005-2050 (2005=100)

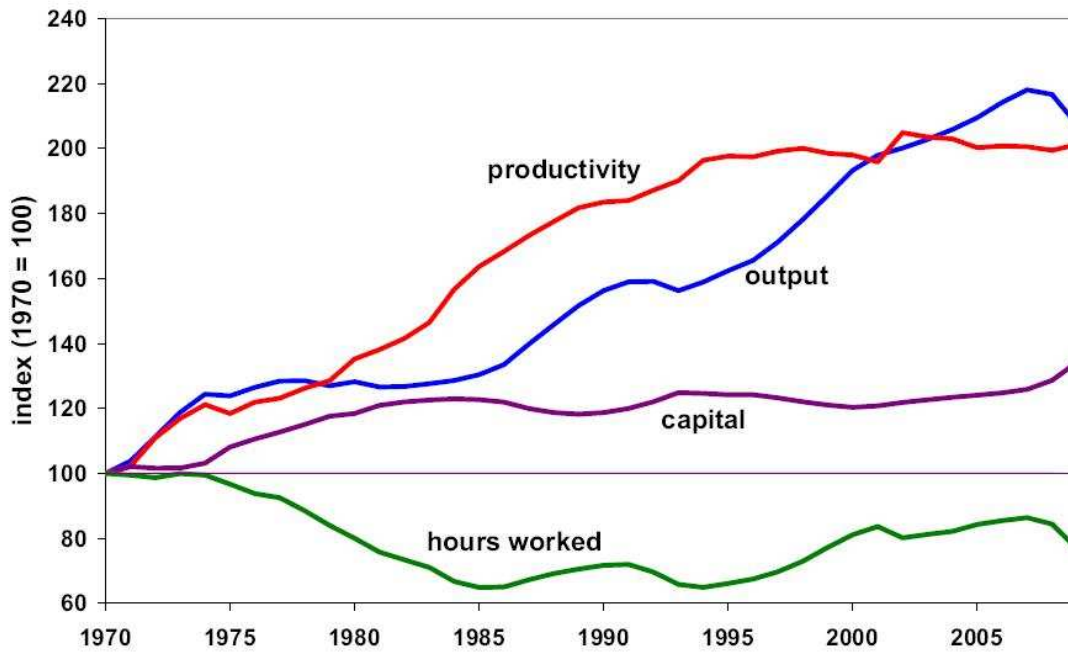


PERFILES DE EDAD Y PRODUCTIVIDAD A PARTIR DE LOS PAISES OCDE CON INFORMACIÓN DISPONIBLE (FRANCIA Y ALEMANIA PRINCIPALMENTE)

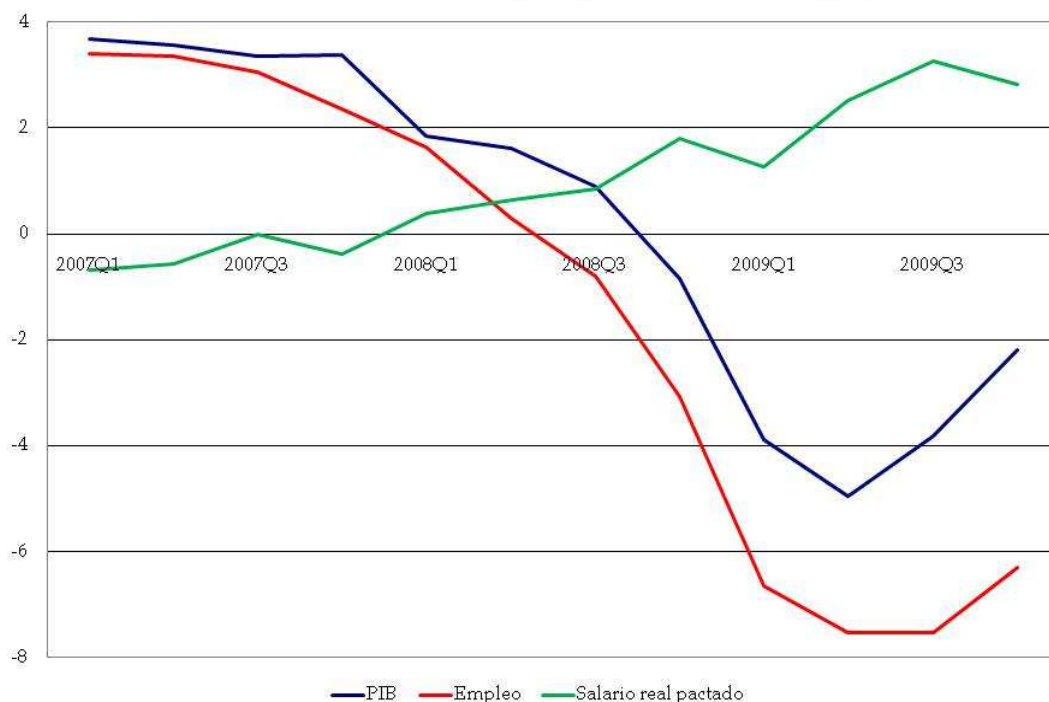


Source : OECD calculations.

Growth Accounting for Spain, 1970-2009



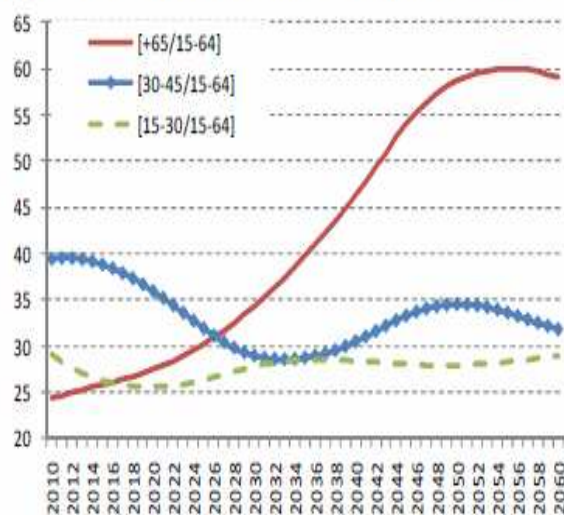
Variación de PIB, empleo y salarios reales (%)



Fuente: Samuel Bentolila, Nada Es Gratis

JI CONDE ET AL (FEDEA, 2010)

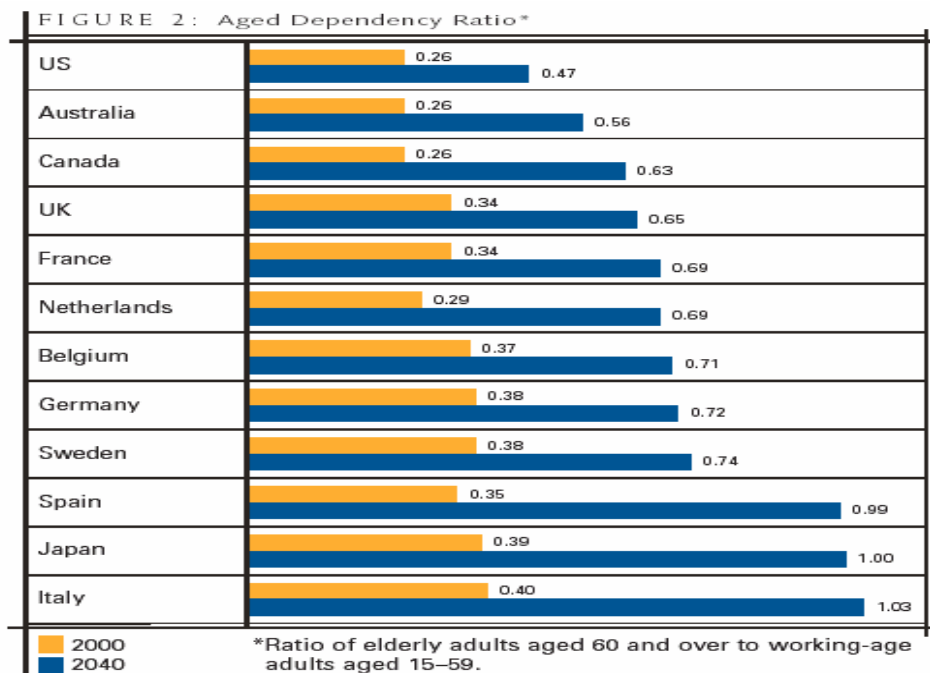
Figura 22. Proyección tasas de dependencia por grupos de edad – España (2010-2060)



Fuente: Europop 2008 – Eurostat

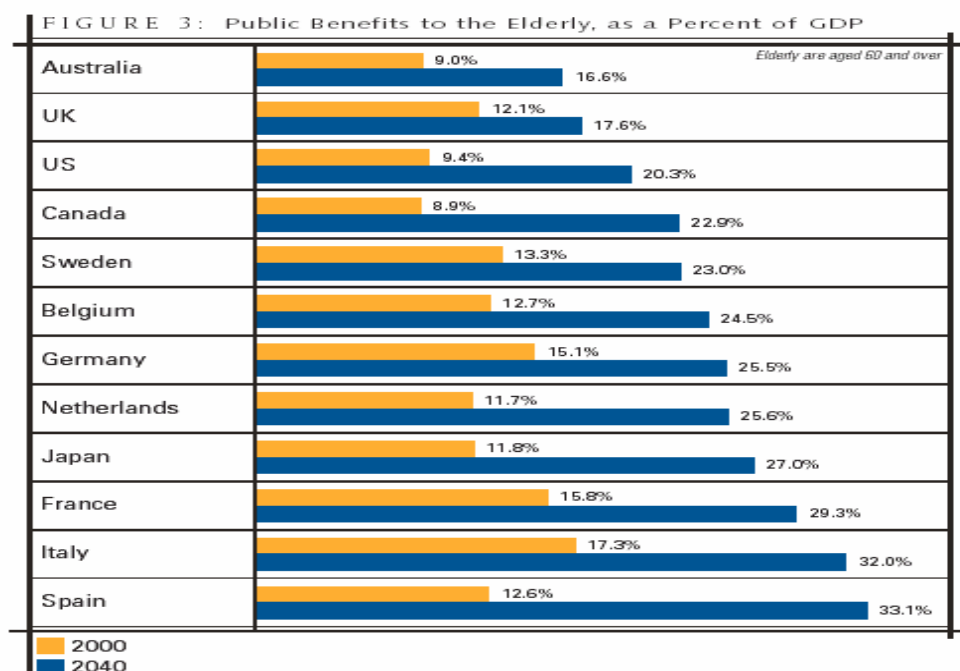
ESTADO DE LA CUESTIÓN: TASA DE DEPENDENCIA (SOBRE 60/ 15-59)

FUENTE: WWW.CSIS.ORG/MEDIA/CSIS/PUBS/AGING_INDEX.PDF



ALGUNAS APROXIMACIONES A LOS EFECTOS DEL ENVEJECIMIENTO EN LA POLÍTICA SOCIAL

FUENTE: WWW.CSIS.ORG/MEDIA/CSIS/PUBS/AGING_INDEX.PDF



DIFERENTES APROXIMACIONES A LOS EFECTOS DEL ENVEJECIMIENTO EN LA POLÍTICA SOCIAL

FUENTE: WWW.CSIS.ORG/MEDIA/CSIS/PUBS/AGING_INDEX.PDF

FIGURE 4: Growth in Public Benefits to the Elderly from 2000 to 2040, as a Percent of GDP

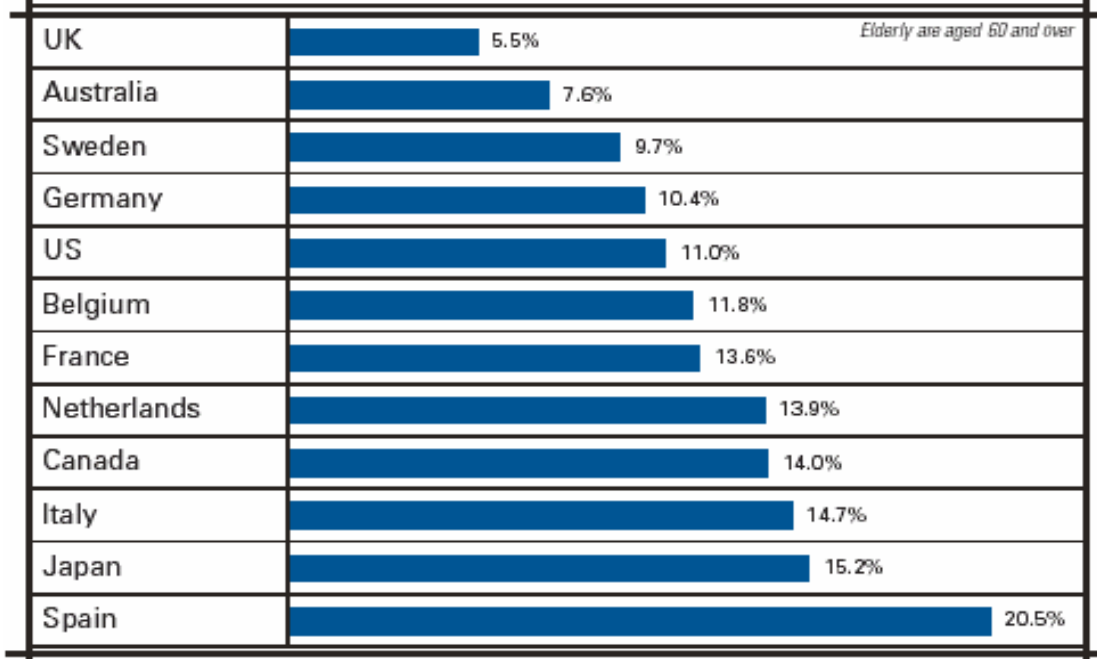


FIGURE 5: Net Public Benefits to the Elderly, as a Percent of After-tax Nonelderly Income*

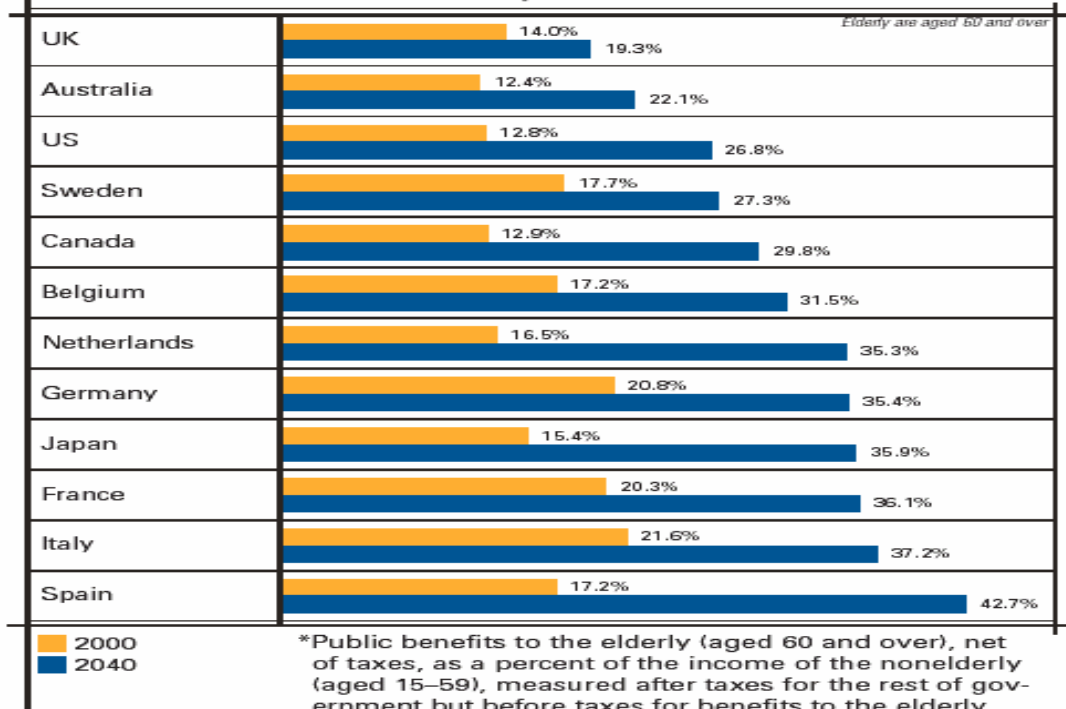


FIGURE 7: Total Taxes as a Percent of GDP, Assuming Tax Hikes Pay for All Growth in Public Benefits

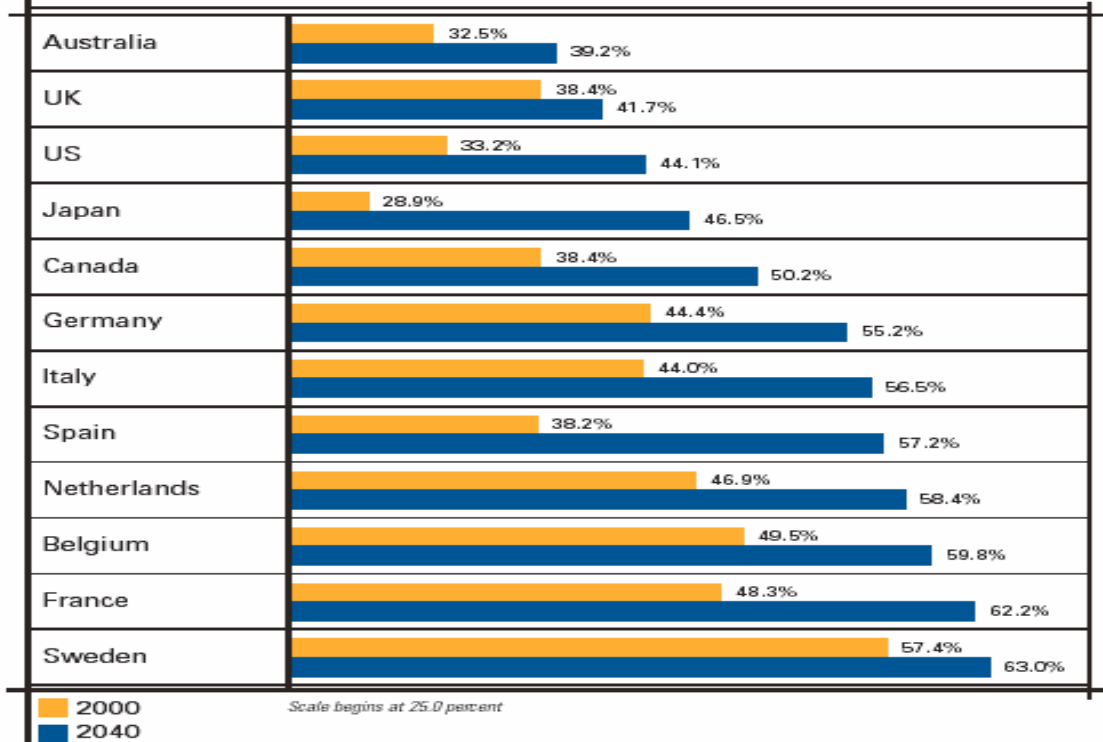


FIGURE 8: Public Benefits to the Elderly as a Percent of Total Government Outlays, Assuming Cuts in Other Spending Pay for All Growth in Public Benefits

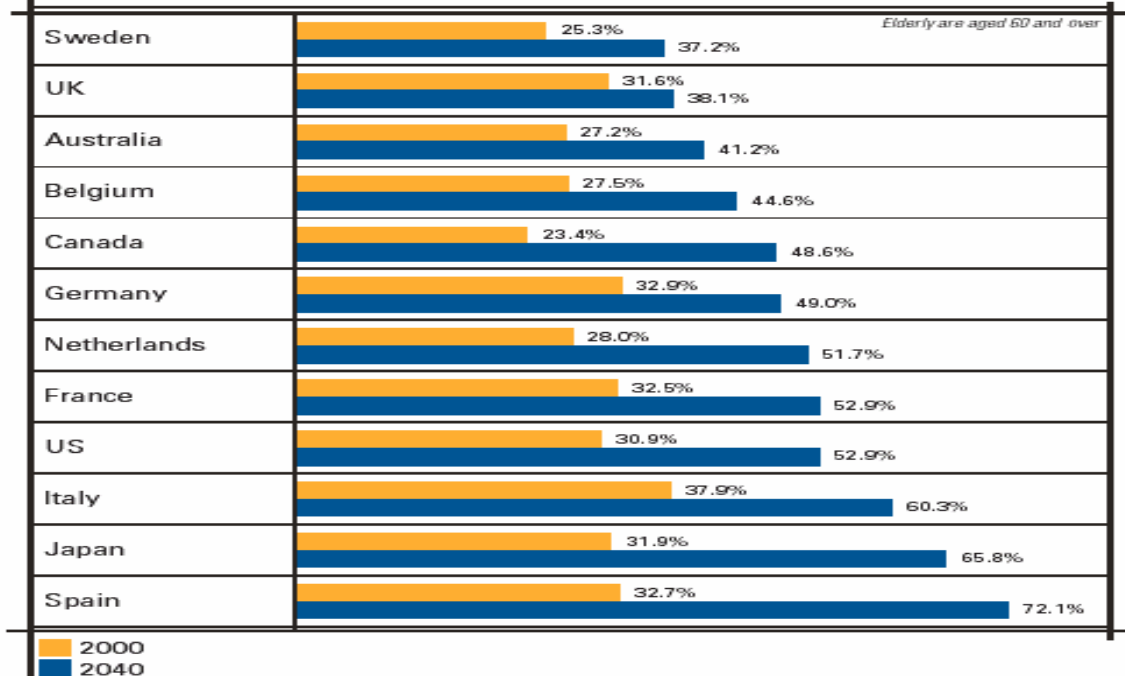


FIGURE 9: Net Government Debt in 2001 and Year Net Debt Reaches 150 Percent of GDP, Assuming Borrowing Pays for All Growth in Public Benefits

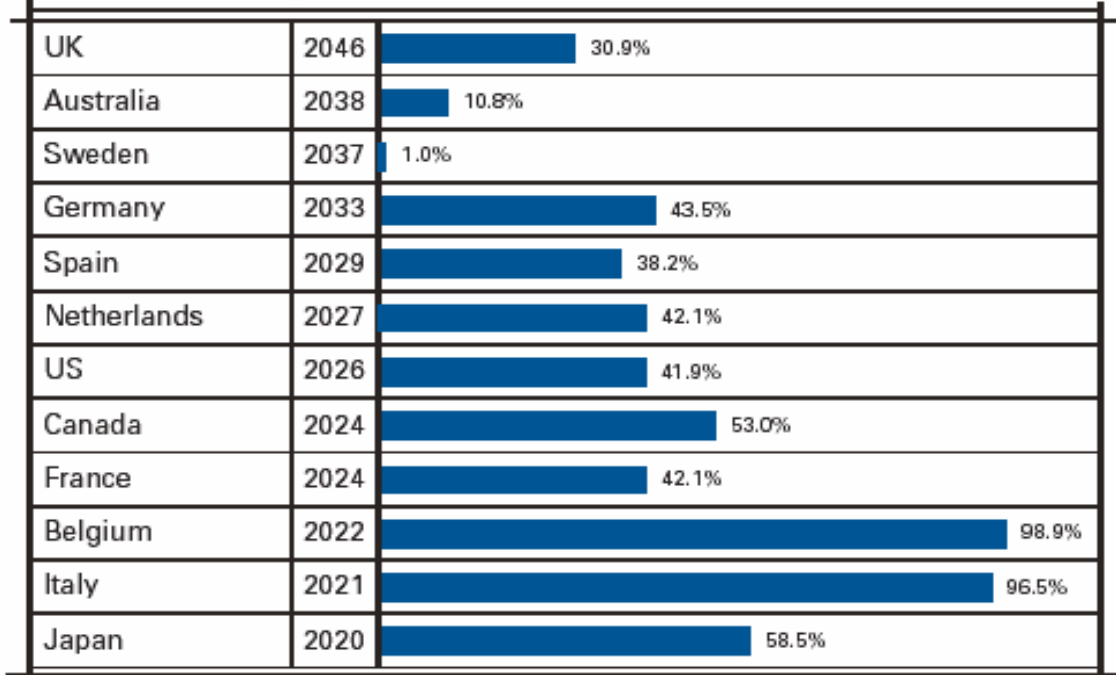


FIGURE 11: Public Benefits to the Elderly, as a Percent of After-tax Elderly Income*

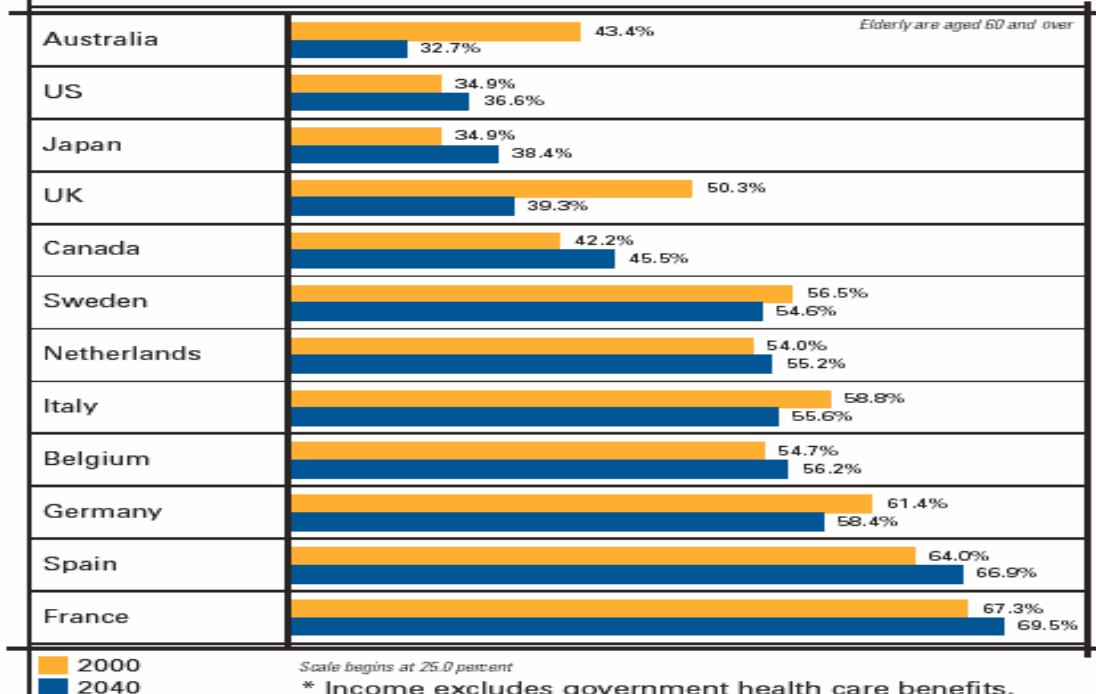


FIGURE 12: Private Pension Benefits, as a Percent of GDP*

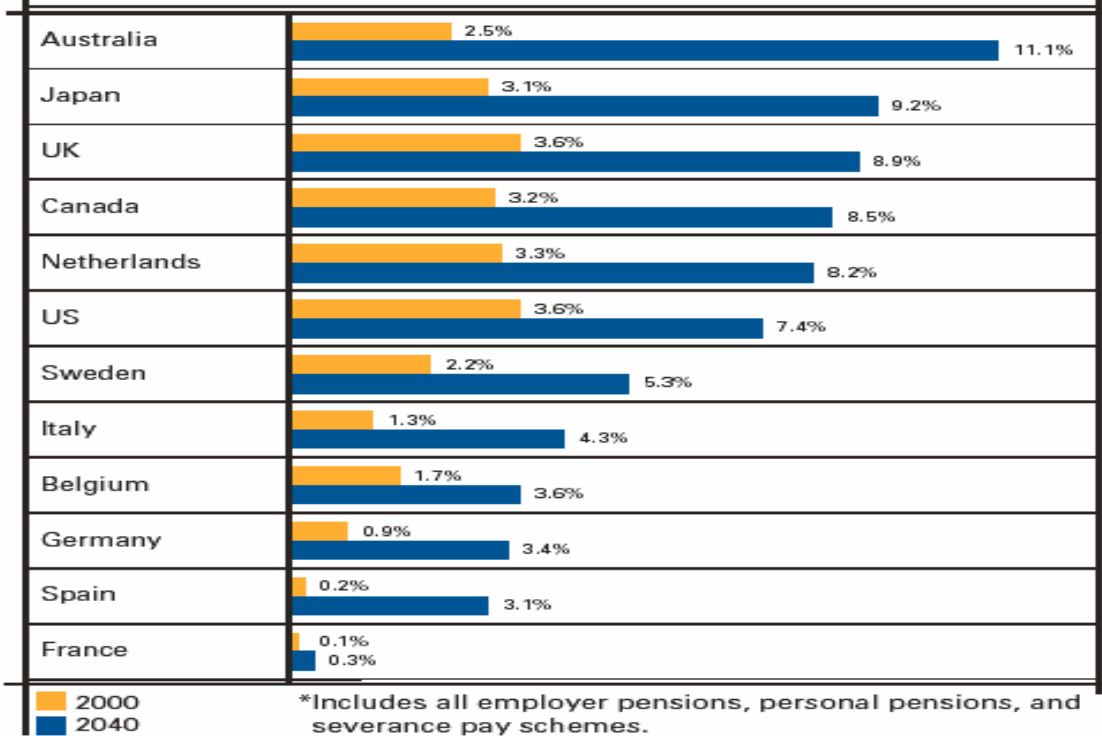
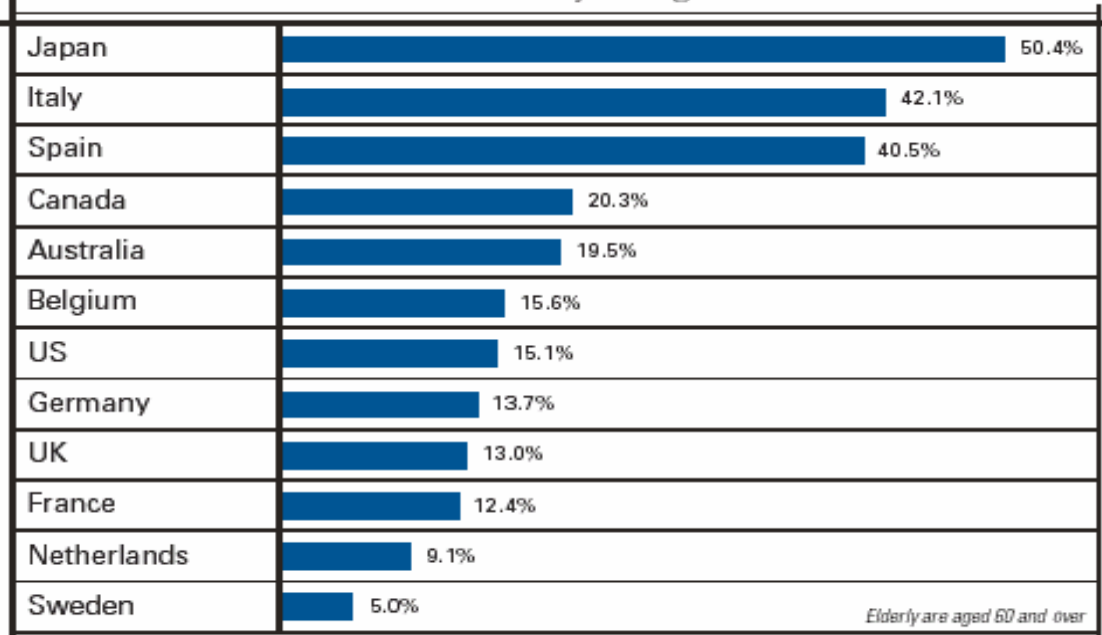
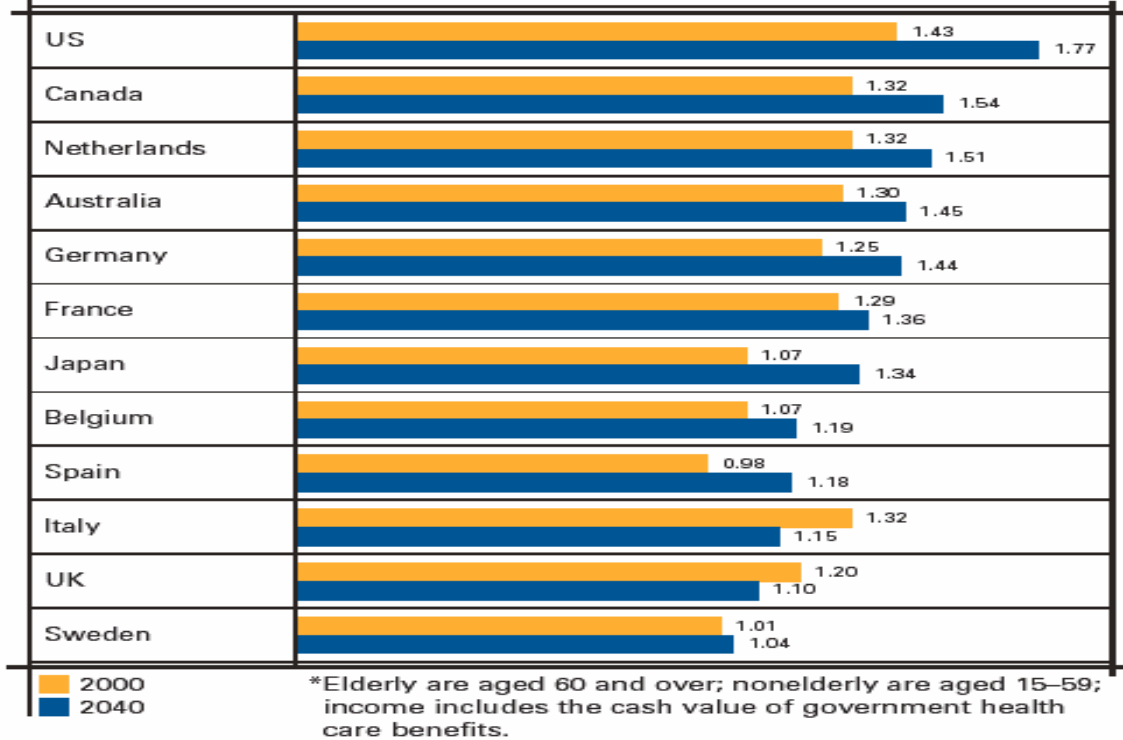


FIGURE 13: Percent of the Elderly Living with Their Adult Children*



*Data refer to latest year available, generally in mid-1990s.

FIGURE 16: Per Capita Ratio of the After-tax Income of the Elderly to the Nonelderly*



(EXTRACTED FROM BORSCH-SUPAN, THE LEVY ECONOMICS INSTITUTE WP-479, 2006)

Figure 6: Social Expenditures Dedicated to the Elderly (per capita, in Euro PPP)

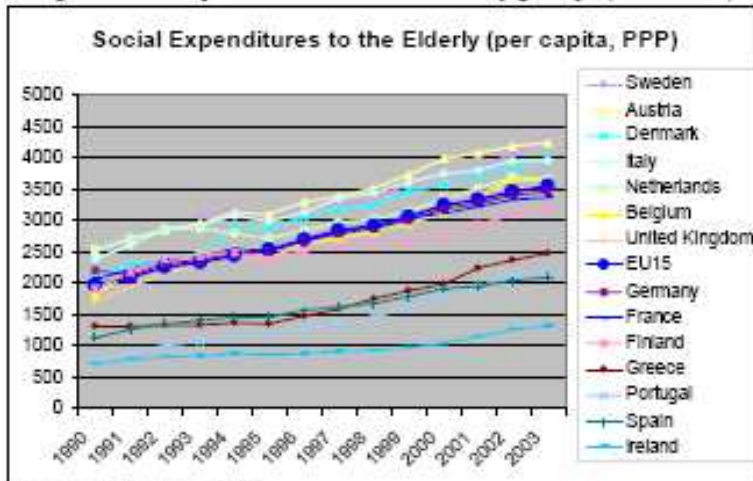
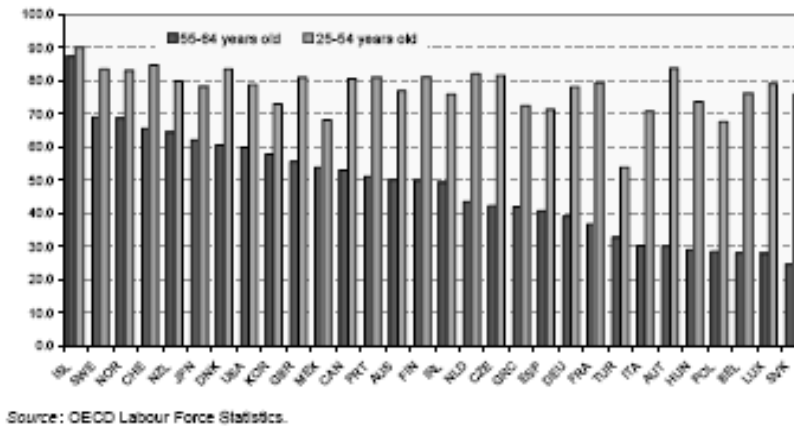


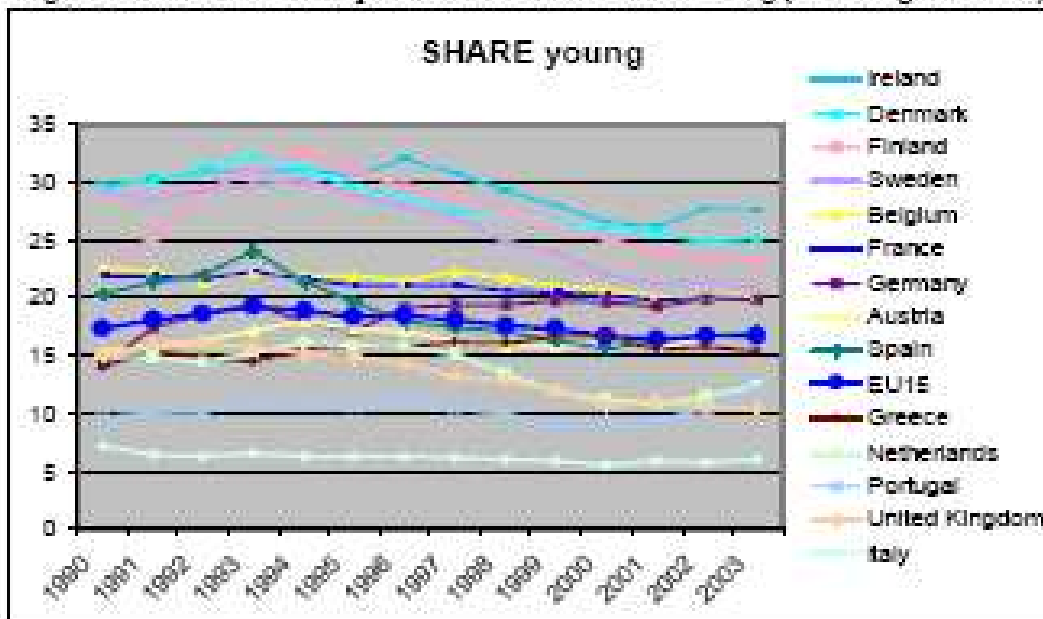
Figure :

Figure 5.7. Employment ratios by age groups across OECD countries
Latest available year (2003 or 2002)

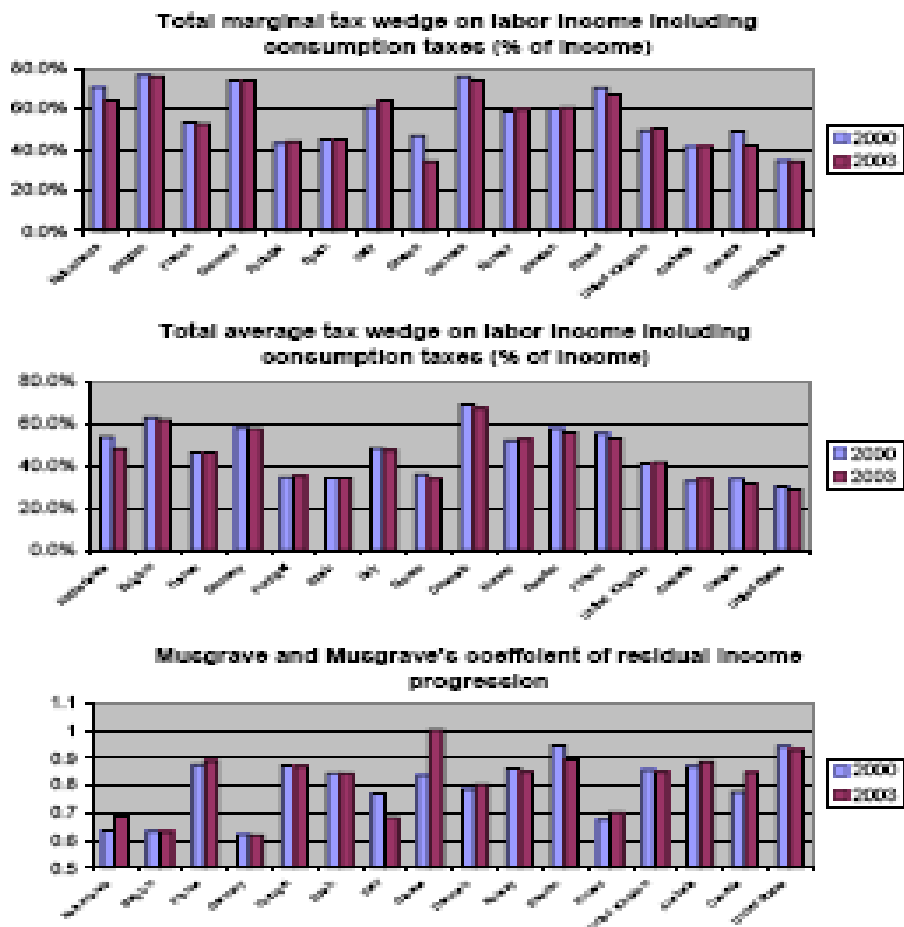


(EXTRACTED FROM BORSCH-SUPAN, THE LEVY ECONOMICS INSTITUTE WP-479, 2006)

Figure 8: Share of Social Expenditures Dedicated to the Young (Percentages of Total)



Marginal tax and average tax wedges and Income progression
Source: OECD (2005a) Tax Data Base



**IMPACTO SOBRE EL EQUILIBRIO DEL SISTEMA DE PENSIONES:
ASPECTOS DE EQUIDAD GENERACIONAL**

- Varias medidas de re-equilibrio: 3 años de retardo a l'edad de jubilación trasladaría a 15 años adicionales l'aparición de la crisis. (Ojo, pero a las inequidades intrageneracionales de la medida).
- Necesidad de reforzar los incentivos a las rentas bajas y no a las altas. Las subvenciones directas son más redistributivas que las deducciones fiscales.
- Calcular la pensión según los últimos 15 años de vida activa (que es cuando la disparidad de renta entre trabajadores es más grande) hace que la redistribución vía pensiones máximas y mínimas desaparezca.
- Exigencia de justicia intergeneracional de vincular pensiones a salarios limpios. También en la consideración del salario de re-emplazamiento individual? (dado el regreso en gasto del financiado con impuestos..).

EL SISTEMA DE PENSIONES: LA FISCALIDAD

- Las aportaciones a los Fondos. Alternativas y efectos: desgravar en el momento de la aportación; o de la recuperación. Con inmovilización o no de los recursos, bajo contingencias valladas o no; con devolución total o parcial, con caducidad, de las deducciones disfrutadas hasta el momento.
- Cuestiones abiertas: Movilización de liquidez para cobertura de dependencia sin coste fiscal; incentivación de prestaciones en forma de renta y eliminación de la reducción del 40% por el rescate de capitales; los límites de las aportaciones; los planes individuales d'salvo sistemáticos (sin incentivo fiscal y sin gravamen de rendimientos) en caso de ser transformados en renta por circunstancia determinada, exenta esta de gravamen.
- El valor de la vivienda como fondo complementario: renta anual vitalicia/ hipoteca inversa.. (con tipo variables o no según los cambios inmobiliarios; recuperable o no; revisable o no; acabado el pago con pérdida o no de l'vivienda, pagar o no para mantenerlo...

CONSIDERACIONES FINALES: IMPACTO DEL ENVEJECIMIENTO SOBRE EL EQUILIBRIO DEL SISTEMA DE PENSIONES

- Algunas incertidumbres sobre la evolución a corto (inmigración, natalidad). Mucho más diáfanas las consecuencias a largo d'una pirámide demográfica invertida y d'una cultura de fecundidad/ mercado de trabajo de las mujeres que converge en sus tendencias.
- Los sistemas de contribución definida nunca hacen fallida, pero no garantizan prestaciones (deuda pública implícito repudiable!!)
- Pasar a prestación definida (y contribución abierta) clarificaría el marco privado de pensiones. El cambio es pero complejo. La diversificación de fuentes complementarias ayuda a la sostenibilidad.
- Explorara la variante nórdica de semi-obligatoriedad de manera inversa a l'edad en la capitalización pública complementaria (si no se señala lo contrario se entiende que se participa)
- España es el país de la UE que todo y l'elevado problema que té ante menos sensible se muestra su ciudadanía a la necesidad de reformas.

POR UNA NUEVA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA: LA HIPÓTESIS WAGNER-ENGEL-PRESTON-BAUMOL

- Wagner (aumento del gasto social vinculado al desarrollo, estados iniciales).
- Engel (variación del patrón público-privado en favor del componente privado en la medida en que el desarrollo social y el gasto total crecen).
- Preston (financiación con menos participación relativa del componente público debido a su menor productividad relativa en estados del bienestar con niveles adicionales de gasto).
- Baumol: *intensidad del factor servicios, variaciones de productividad, costes relativos, mantenimiento de la demanda y concentración de gasto*

La complementariedad público-privada: Fuerte peso de lo público en los estadios iniciales de desarrollo (externalidades, creación de capital público, humano y social) y recomposición relativa con el desarrollo (tecnológico, económico, cultural...). Sometimiento a criterios coste efectividad y ante la evolución de los costes relativos, concentración en funciones de gasto determinadas.

ARGUMENTACIÓN: POLÍTICAS PARA LA CRISIS

La fiscalidad ha ido avanzando por el camino de la capacidad recaudatoria, sacrificando si ha hecho falta otros criterios de justicia fiscal (rentas del capital respecto a las del trabajo, imposición indirecta versus la directa; tratamiento privilegiado de los fondos de inversión colectiva, rentas de extranjeros, imposición sobre herencias, etc.).

Quienes creen irremediable esta deriva, fuerzan la búsqueda de los objetivos redistributivos por el lado del gasto; pretensión que no resulta sencilla sin romper el universalismo, que en sí mismo es menos redistributivo que la política *target oriented* o *taylor made* ajustada a las necesidades de los beneficiarios (y que necesariamente tiene que ligarse con la prueba de medios y/o de necesidades relativas). Ello exige a necesidad de priorizar.

Así pues mientras los atributos del universalismo predominen y los valores culturales de la sociedad malinterpreten la incidencia redistributiva que supone la discriminación a las políticas públicas, será necesario no perder de vista los criterios de justicia fiscal que tienen que inspirar la imposición.

En el contexto anterior se produce la paradoja de la mejora permanente del estado de bienestar y la pérdida de potencial redistributivo.

CONCLUSIÓN: EL FUTURO DEL GASTO SOCIAL

- El cortoplacismo político, el deterioro institucional y los déficits de calidad de las políticas públicas como preocupación.
- Pactar procedimientos y reglas para afrontar los grandes retos del país.
- Priorizar lo que es esencial y limitar lo accesorio.
- The EU sustainable development strategy: <http://epp.eurostat.eu//portal/page/>

