

Presentación: La evidencia empírica; presentación y valoración

El segundo volumen de *Cuadernos Económicos de ICE* dedicado a las crisis y reformas de los sistemas de Seguridad Social contiene trabajos de naturaleza más aplicada, bien econométrico-estadística o bien orientada a los aspectos políticos más inmediatos. Varios investigadores se han tomado en serio la idea de que la decisión de jubilación es endógena y viene determinada por la legislación que define las contribuciones a la Seguridad Social y los niveles de pensiones. Muchos de ellos están intentando, desde hace tiempo, cuantificar y estimar tales efectos. **David Wise**, que ha sido durante tres décadas uno de los líderes en este campo de investigación, nos presenta una reseña de varios estudios nacionales que fueron coordinados por él mismo, junto con **Jonathan Gruber**. «Sistema de pensiones y participación laboral: una perspectiva internacional» muestra que la jubilación anticipada, causada por la legislación sobre pensiones, es un fenómeno mundial. Muestra también que el impacto cuantitativo de estos incentivos legales es bastante sustancial, aunque varíe de un país a otro en relación, precisamente, a los diferentes incentivos que las diferentes reglas nacionales van creando. La abundante evidencia internacional que Gruber y Wise resumen en su trabajo sugiere también que la tendencia, muy negativa, a la jubilación anticipada se puede parar y, posiblemente, invertir, a través de reformas adecuadas y sencillas.

Sergi Jiménez-Martín y **Alfonso R. Sánchez** se toman esta idea en serio para el caso de España en su trabajo sobre incentivos y reglas de jubilación. Ellos estiman y simulan un modelo sofisticado, en el cual las decisiones endógenas de jubilación se modelizan a nivel individual, en función de las características de edad, empleo, productividad, sexo y nivel de estudios de los trabajadores. Los autores muestran que la legislación española actual afecta muy negativamente a las decisiones de jubilación. Simulan también varias reformas, posibles y relativamente sencillas, de las reglas de cómputo de las pensiones y de los criterios de jubilación. Todas estas reformas mantienen el carácter de reparto del actual sistema, no reducen las pensiones en vigor y, simplemente, generan ventajas económicas para los trabajadores que sigan trabajando pasados los 60 años, y desventajas económicas para los que se jubilan entre los 60 y los 65 años. Jiménez-Martín y Sánchez concluyen que la «mini-reforma» del 1997 del sistema español de pensiones fue, por lo menos en parte, equivocada ya que generó incentivos que van en la dirección opuesta a la deseada. Asimismo, muestran que hay modificaciones sencillas que mejoran la viabilidad del sistema español de pensiones sin tener, por ello, que modificar su actual naturaleza.

Un buen número de artículos analizan la situación española desde varias perspectivas. Junto al papel, ya mencionado, de Jiménez-Martín y Sánchez, proporcionan al lector, por primera vez, una perspectiva bastante completa de aspectos cruciales del sistema español, sus deficiencias más importantes y sus perspectivas de reforma durante las próximas décadas. En su trabajo sobre creación de empleo y déficit del sistema de pensiones, **José Antonio Herce** y **Javier Alonso Meseguer** muestran las tendencias recientes del presupuesto de la Seguridad Social, las fuentes del balance corriente y esperado y su dependencia de las tendencias en el mercado de trabajo. Muestran, en particular, que el optimismo actual no es sostenible en el medio y largo plazo. El ciclo económico español ha sido extremadamente bueno desde 1996 y el proceso de creación de empleo ha sido sostenido. Al mismo tiempo, las tendencias al retiro anticipado no se han disipado, más bien al contrario, ya que son más fuertes que nunca. Más aún, y contrariamente a la percepción tanto popular como de los políticos, el período actual es aún favorable desde una perspectiva demográfica. El impacto de la transición demográfica se manifestará con toda crudeza alrededor del año 2015 y alcanzará su punto álgido alrededor del 2035. Por consiguiente, los desequilibrios de largo plazo, no habiéndose tomado ninguna medida para eliminar o aliviar dicho impacto, aún han de ser observados.

Los siguientes artículos se dedican al análisis de la reforma del sistema de pensiones y la transición en base a modelos de equilibrio general dinámico simulado. **Gemma Abío**, **Holger Bonin**, **Joan Gil** y **Concepció Patxot** emplean un modelo de contabilidad generacional como instrumento para evaluar las pérdidas y ganancias de una posible reforma. El modelo utilizado es, en cierto sentido, estático ya que no se preocupa de la dinámica de la transición entre sistemas, sino que compara el bienestar, medido en términos de la riqueza neta en el ciclo vital, de diferentes generaciones bajo diferentes regímenes de pensiones, el actual y otro de capitalización pura.

Juan Carlos Conesa y **Carlos Garriga** emplean técnicas sofisticadas al objeto de analizar el impacto de la transición en su trabajo sobre sistema fiscal y reforma de la Seguridad Social. Su principal conclusión es que aunque hay ganancias de bienestar importantes de una transición a un sistema de capitalización, dichas ganancias se manifiestan en el futuro, una vez que la transición ha sido completada. Las generaciones vivas en el inicio de la reforma perderán bienestar en el proceso de transición. Quizá sea ésta la raíz del problema político-económico: el apoyo popular y político para una reforma no es previsible que aumente hasta que se encuentre una manera eficiente y creíble de beneficiar también a las generaciones vivas de las ganancias futuras que una reforma drástica del sistema de pensiones puede reportar.

Los siguientes seis artículos enfocan otros casos alternativos al español. En primer lugar, debido a sus muchas similitudes con el caso español, por constituir un «mal» ejemplo que no debe ser seguido y por la interesante reforma que se introdujo en 1995-1996, miramos al caso italiano. **Lorenzo Forni** y **Raffaella Giordano** (Banca d'Italia) se preguntan si puede Italia financiar su sistema de Seguridad Social. Su respuesta, fundamentada en un análisis riguroso y en simulaciones del presupuesto italiano y de las pautas en el mercado de trabajo, es un «no» rotundo, excepto si la implementación de la reforma de 1995-1996 no se acelera drásticamente. De hecho, tal y como documentan los autores, la reforma de 1995-1996 aún está muy lejos de estar completamente implementada y sólo lo estará al final de la próxima década.

La falta de impacto de la reciente reforma italiana motiva la pregunta que **Agar Brugiavini** y **Franco Peracchi** tratan de responder en «La reforma de la Seguridad Social italiana: ¿Debemos cambiar de un sistema de reparto a un sistema de capitalización?» Sus conclusiones, basadas en un análisis muy detallado del caso italiano y un amplio abanico de puntos de vista, los conducen a recomendar sólo una transición parcial.

Reinhold Schnabel analiza el caso alemán en «Los años dorados de la Seguridad Social. Renta de ciclo vital, pensiones y ahorro en Alemania». Es éste un análisis retrospectivo de los

años en los que el retorno implícito del sistema de pensiones de reparto era particularmente alto. Muestra dos cosas: que los datos microeconómicos confirman que los individuos ajustan su conducta respecto al ahorro tomando en consideración las variaciones esperadas de los beneficios futuros de la Seguridad Social y que la rentabilidad conseguida durante los años dorados no son replicables en un futuro próximo, bajo ninguna circunstancia.

Finalmente, **Michele Boldrin, Juan José Dolado, Juan Francisco Jimeno y Franco Peracchi** analizan la Unión Europea en su conjunto en el artículo «El futuro del sistema de pensiones en la Unión Europea: una reconsideración». Después de describir el funcionamiento del sistema de pensiones en los quince países de la UE, muestran la situación actual y presentan simulaciones de futuros escenarios tanto bajo el supuesto de que las tendencias actuales continúen en un futuro próximo, como bajo supuestos alternativos. Los autores muestran que si los mercados laborales se reforman drásticamente (y en la dirección correcta) la situación respecto al equilibrio del sistema de pensiones iría mucho mejor. De hecho, muestran que si las tasas de participación y desempleo de los varones volvieran al nivel de hace ahora veinte años y, simultáneamente, la tasa de participación femenina en Europa tomase el nivel que tiene en los países escandinavos, desaparecería más del 60% del déficit actual. Asimismo, analizan el impacto de una reducción de la generosidad de los sistemas de reparto, mostrando que sólo con mantener constante el nivel real de las pensiones existentes (aun subiendo las nuevas a la tasa de crecimiento de los salarios reales) desaparecería otro 30-40% de los déficit previstos. En otras palabras, la actual situación demográfica no provocaría el desastre económico y financiero de los sistemas de pensiones si se llevasen a cabo unas simples y apropiadas reformas del mercado de trabajo. En la parte final del artículo, los autores presentan razones teóricas y empíricas a favor de un sistema de pensiones 50-50 (mitad reparto y mitad capitalización), que se yuxtaponen a las ya sugeridas (de cariz fundamentalmente político) en otras contribuciones de este volumen y el que lo precede.

Los sistemas de capitalización plena han sido introducidos, después de la exitosa experiencia chilena, en un buen número de países latinoamericanos durante la pasada década. Dichas experiencias de reforma son ilustradas y críticamente discutidas por **Carmen Pagés y Eduardo Lora** en «Hacia un envejecimiento responsable: las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina», mientras que **Fernando Solís y Osvaldo Santín** en «El sistema privado de pensiones mexicano» comentan uno de los casos menos conocidos, pero más interesantes, de dichas experiencias reformadoras. Ambas contribuciones muestran que las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina han estado motivadas por las deficiencias de los sistemas tradicionales de reparto, en especial por la fragilidad financiera de estos sistemas, pero también por su limitada cobertura y por la distorsión de sus objetivos distributivos. No han sido reformas con el objetivo de cercenar la necesidad de protección social de los más desfavorecidos sino, todo lo contrario, han sido reformas que intentan generalizar la cobertura y aumentar la seguridad del sistemas de pensiones. Pagés y Lora, por un lado, y Solís y Santín, por el otro, muestran que no todos los problemas han sido resueltos. Las reformas de los sistemas de pensiones han solucionado algunas de las deficiencias estructurales de los sistemas tradicionales de beneficios definidos. En particular, se ha avanzado en la resolución de las debilidades financieras, haciendo transparente la deuda implícita de los sistemas y generando ahorros financieros que contribuyan a cubrir esa deuda. También ha habido mejoras importantes en la cobertura y, probablemente, en la equidad de los sistemas, así como en los incentivos de los trabajadores a manejar sus ahorros activa y responsablemente. Aun así, la eficiencia general del sistema es limitada y puede ser aumentada en el futuro. Asimismo, los aspectos redistributivos aún están por resolver debido a la fuerte desigualdad de la distribución de la renta subyacente en la gran mayoría de las economías latinoamericanas.

Tal y como comentábamos en la introducción al volumen 64, las experiencias latinoamericanas no son fácilmente trasladables a la situación europea o española. Ello es debido, básicamente, al hecho de que los sistemas de reparto en Europa no son tan injustos e ineficientes y a que su situación financiera no es tan mala como lo era la de los sistemas latinoamericanos antes del inicio del proceso de reforma. En todo caso, esto no quiere decir que los sistemas de pensiones privados de capitalización, con garantía pública, no deban introducirse en los países europeos. Hay una gran distancia entre la situación actual de Europa y un sistema mixto, en parte de reparto y en parte de capitalización, bien diseñado. Debemos aprender de la experiencia latinoamericana que las ganancias de bienestar son factibles y que incluso reformas radicales pueden ser llevadas a cabo en un período de tiempo razonablemente corto.

Michele Boldrin

University of Minnesota y CEPR

Sergi Jiménez-Martín

Universidad Carlos III de Madrid