

España ante el reto demográfico

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Secretaría de Estado de Comercio

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Consejo Científico

Fernando Becker, Jaime Requeijo, Pedro Schwartz, Ramón Tamames, Gabriel Tortella, Félix Varela, Juan Velarde.

Consejo de Redacción

Isabel Álvarez González, Elena Aparici Vázquez de Parga, Mikel Buesa Blanco, Marta Corujo Martín, Juan Ramón Cuadrado Roura, Rafael Doménech, Juan José Durán Herrera, José Luis Feito Higuera, Galo Gutiérrez Monzonís, José Luis Kaiser Moreiras, José María Marín Quemada, Luis Martí Álvarez, Pilar Mas Rodríguez, Vicente José Montes Gan, Rafael Myro Sánchez, María Peña Mateos, M^a Paz Ramos Resa, Teresa Riesgo Alcaide.

Directora

Inés Pérez-Durántez Bayona

Jefa de Redacción

Blanca Caballero Gabás

Redacción

Rosario Blanca Samá, Paloma Blázquez Morales
y Francisco José Bedoya del Arco

Portada

Eduardo Lorenzo

Diseño gráfico

César Bobis y Manuel A. Junco

Redacción

Paseo de la Castellana, 162, 12^a planta. 28046 Madrid
Teléfono: 91 349 60 53

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Centro de Publicaciones.

C/ Panamá, 1. Planta 0, despacho 3.

Teléfonos: 91 349 51 29 – 91 349 51 33 (venta de publicaciones)

91 349 43 35 (suscripciones)

CentroPublicaciones@mincotur.es

La Revista ICE se encuentra en las siguientes bases

bibliográficas: *Journal of Economic Literature* (JEL), *EconLit*,
ECONIS, *ISOC*, *Dialnet*, *Latindex* y *OCLC*.

Sus índices de impacto aparecen en *IN-RECS*.

**ICE no se solidariza con las opiniones en los artículos
que publica, cuya responsabilidad corresponde a los
autores.**

Editor: S.G. de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial.
Secretaría de Estado de Comercio

Composición y maquetación: LAVEL Industrias Gráficas, S.A.

Impresión y encuadernación: LAVEL Industrias Gráficas, S.A.

Papel: Exterior: estucado semimate FSC de 300 g

Interior: estucado semimate FSC de 90 g

ECPMINCOTUR: 1^a ed./350/0619

PVP: 15,00 € + IVA

DL: M 3740-1958

NIPO: 112-19-010-2

e-NIPO: 112-19-011-8

ISSN: 0019-977X

e-ISSN: 2340-8790

Catálogo general de publicaciones oficiales: <https://publicacionesoficiales.boe.es/>

Copyright: Información Comercial Española, 2019

ICE

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

ESPAÑA ANTE EL RETO DEMOGRÁFICO

Presentación Fernando Becker Zuazua y Rafael Myro Sánchez	3	¿Puede la inmigración revertir el cambio demográfico? Carmen Ródenas Calatayud	81
La evolución de la población contemporánea: motivos para la satisfacción y la inquietud Elisa Chuliá Rodrigo	9	Mujeres: entre el salario y el cuidado Juan Antonio Fernández Cordón y Constanza Tobío Soler	99
Ante el cambio demográfico, ¿natalidad o robotización? José A. Herce	23	Esperanza de vida y sostenibilidad del sistema sanitario José María Abellán Perpiñán	119
La pirámide de población y el mercado de trabajo Begoña Cueto Iglesias	35	LOS LIBROS Reseñas	133
El sistema público de pensiones español ante el envejecimiento Miguel Ángel García Díaz	49		
Desigualdad, redistribución y políticas públicas: ¿hay una brecha generacional? Olga Cantó Sánchez	65	Coordinadores: Fernando Becker Zuazua y Rafael Myro Sánchez	

PRESENTACIÓN

*Fernando Becker Zuazua**

*Rafael Myro Sánchez***

Mediante la difusión de los logros de la Revolución Industrial iniciada en Gran Bretaña durante la segunda mitad del siglo XVIII, las economías que hoy son desarrolladas lograron escapar de las limitaciones que para la mejora de su bienestar les imponía el rápido crecimiento de la natalidad. Consiguieron de esa forma iniciar la transición demográfica, y también finalizarla, beneficiándose después del notable aumento de la población en edad de trabajar que se derivó del gran número de niños nacidos durante ese período de cambio hacia un nuevo modelo demográfico, caracterizado por menores tasas de mortalidad y natalidad. Se inauguró entonces también un nuevo modelo de crecimiento económico, el crecimiento económico moderno, en palabras de Simon Kuznets, que superaba el modelo antiguo, el malthusiano, en el que el avance del PIB se encontraba atenazado por la falta de innovación y una población con tendencia a crecer rápidamente.

Esas mismas economías desarrolladas se enfrentan hoy a un reto demográfico de signo opuesto, el del lento aumento de la natalidad que, junto con el aumento de la esperanza de vida, provoca un envejecimiento continuo de la población e invierte la pirámide poblacional, elevando su altura, haciéndola más estrecha en su base y ensanchándola en las edades intermedias, entre los 40 y 65 años. Esta evolución difiere de la de las economías menos desarrolladas, muchas de las cuales no han finalizado aún su transición demográfica. Se produce así un contraste entre la perspectiva mundial, en la que predomina un gran avance de la población, que reta la suficiencia de los recursos necesarios para alimentarla, y la de los países más desarrollados, proveedores de una gran proporción de esos recursos alimenticios, que acogen una población que apenas crece y envejece paulatinamente. Resulta obvio que este contraste representa un gran incentivo para la migración, una gran fuerza a la que será difícil ponerle puertas.

En todo caso, caben pocas dudas de que este envejecimiento de la población tiene efectos negativos sobre el crecimiento de los países desarrollados. De una parte, desde la perspectiva de la demanda, tiende a ralentizar el aumento del consumo, porque la población crece menos, aunque se concentra en edades con una propensión a consumir ligeramente mayor. Además, los niveles de ahorro privado y público tienden a reducirse, reflejando que una parte creciente de la población gasta más de lo que ingresa. Por otra parte, desde la perspectiva de la oferta, el envejecimiento afecta negativamente a las dos variables en

* Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos.

** Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.

PRESENTACIÓN

las que se puede descomponer el PIB per cápita, el empleo per cápita y la productividad del trabajo. El empleo per cápita se reduce por la menor población en edad de trabajar y la productividad lo hace porque la población trabajadora aumenta su edad media y deviene menos productiva.

Hasta ahora, en la mayor parte de las economías avanzadas, estos efectos se han materializado solo de forma moderada. En primer lugar, porque una parte creciente de la población ha retrasado su edad de jubilación. Además, los individuos de mayor edad han incrementado sus niveles de ahorro, ante una mayor incertidumbre acerca del futuro y la quiebra de los sistemas públicos de pensiones. En España, por ejemplo, siguiendo un reciente análisis de Julio López Laborda publicado por FEDEA, los mayores de 65 años eran los que exhibían en 2015 una menor propensión a consumir y una mayor propensión a ahorrar, lo contrario de lo que ocurría en 2007, pero es fácil observar en esta evolución los efectos de la profunda crisis vivida en España, y sería interesante conocer lo que ha ocurrido en los años siguientes. En segundo lugar, porque allá donde la población ha envejecido más, como en Japón, se ha extendido con mayor rapidez la robotización, es decir, el proceso de sustitución de trabajadores por máquinas.

Pero probablemente es solo cuestión de tiempo que los problemas derivados de la dinámica poblacional descrita se agraven, existiendo ya indicios preocupantes de los posibles escenarios futuros. El primero de ellos es el moderado incremento de la inversión productiva privada, incluso en EE UU, que destaca por el ritmo de avance de su actividad económica. El segundo, en parte relacionado con el primero, es el bajo nivel que alcanzan actualmente los tipos de interés de largo plazo, culminando una tendencia al descenso de largo alcance, pero acentuada en las dos últimas décadas. El tercero, en fin, es la insuficiencia, ya mencionada, de muchos sistemas de pensiones.

En este marco, no es extraño que se haya extendido el diagnóstico de que la economía se encuentra en una situación de «estancamiento secular», expresión recogida por Larry Summers, de Alvin Hansen, quien la utilizara para diagnosticar la anémica situación de las economías desarrolladas, la estadounidense en particular, en el final de los años treinta del pasado siglo. En efecto, todo parece cuadrar con esta hipótesis, excepto el que nos enfrentemos a una nueva revolución tecnológica que aparenta tener una gran envergadura. Aunque con retrasos derivados del incierto panorama internacional actual, testigo de la guerra comercial promovida por el presidente de EE UU, Donald Trump, esta revolución probablemente se desplegará en toda su dimensión y potencialidad en algunos años, afectando a la economía, la sociedad y sus instituciones, pudiendo alcanzar incluso a sus sistemas de gobierno. En todo caso, parece obvio que, tanto el «estancamiento secular», como esta nueva revolución tecnológica e industrial, ya fácil de visualizar, parecen reclamar un sector público vigilante, eficiente y extenso.

España no escapa al reto demográfico expuesto, aunque no es su mejor ilustración. La mayor gravedad de la crisis económica vivida recientemente dejó un volumen de desempleo muy elevado que se está absorbiendo de forma muy rápida desde 2014. De esta manera, aunque la proporción de población en edad de trabajar comenzó a

caer en 2009, el empleo aún no ha recuperado los niveles anteriores a la crisis, y dispone aún de recorrido, sobre todo si se toma en consideración que la tasa de actividad femenina es aún baja en términos comparados. El empleo es la fuerza que está haciendo aumentar el PIB, ya que la productividad del trabajo permanece prácticamente estancada desde hace cinco años. Con todo, en España son notorios algunos de los aspectos más representativos del reto demográfico del mundo desarrollado que se está examinando aquí: el envejecimiento de la población trabajadora, el elevado nivel alcanzado ya por la tasa de dependencia y las dificultades de tesorería que atraviesa el generoso sistema público de pensiones de que se dispone.

Para tratar este reto demográfico en todas sus dimensiones en el caso de nuestro país, este número de la revista ICE incorpora ocho artículos de un número ligeramente mayor de reconocidos especialistas. De todos estos trabajos, damos a continuación una breve referencia.

Elisa Chuliá Rodrigo, en un artículo titulado «La evolución de la población contemporánea: motivos para la satisfacción y la inquietud», ofrece un análisis de los impresionantes cambios en las esperanzas de vida al nacer y a los 65 años de edad de la población española, así como de las previsiones disponibles para 2050, para preguntarse, no solo por los costes de esta tendencia en curso, que grupos significativos de demógrafos parecen minusvalorar, sino también por los beneficios de una mayor longevidad. También ofrece información indicativa de que los actuales niveles de natalidad en España se encuentran por debajo de los deseos reproductivos de las mujeres.

A continuación, en el trabajo titulado «Ante el cambio demográfico, ¿natalidad o robotización?», **José Antonio Herce** aboga por el uso del término longevidad, en lugar del de envejecimiento, para referirse a la población que supera los 65 años. No cabe duda de que ese término ayuda a entender mejor el problema de los sistemas de pensiones. Buscando soluciones al reto tratado, contrapone las políticas de conciliación a políticas de promoción de la natalidad, abogando por las primeras. En todo caso, advierte, la inacción conduce a la masiva adopción de robots.

Tras analizar de una forma muy completa y con una perspectiva comparada la evolución de la participación en el mercado de trabajo español de diversos colectivos poblacionales, distinguiendo por sexos, edades y niveles educativos, **Begoña Cueto Iglesias** escribe sobre los potenciales efectos sobre ese mercado del envejecimiento y de la reforma del sistema de pensiones en un artículo titulado «La pirámide de población y el mercado de trabajo», concluyendo que no es esperable una reducción de la tasa de empleo, porque se incrementarán las tasas de actividad de las mujeres y de los mayores de 55 años.

La sostenibilidad del sistema público de pensiones constituye una preocupación general de todos los analistas que contribuyen a este monográfico. **Miguel Ángel García Díaz** le da forma muy completa en su artículo, que lleva por título «El sistema público de pensiones español ante el envejecimiento». Con gran claridad, y cotejando siempre los diversos estudios cuantitativos realizados, este autor expone los escenarios alternativos

a los que se enfrenta España para atender un crecimiento del número de pensionistas que se estima con bastante precisión en torno a un 50 %, desde hoy hasta 2050. La combinación de suficiencia con equidad intergeneracional debería llevar a moderar el incremento de gasto resultante, evitando que la cifra final supere el 15 % del PIB en la fecha de referencia, un resultado bastante probable si no se toma ningún tipo de medida y se derogan las acordadas en 2013. A este respecto, debe resaltarse que, en la comparación con otros países de la eurozona, España destaca por mayores ratios de pensión media sobre salario medio (*benefit rate*) y pensión sobre último salario (*gross replacement rate*).

El sistema de pensiones realiza una función redistributiva que se dirige hacia las poblaciones de mayor edad, en competencia con otras políticas distributivas que tienen como objetivo edades más jóvenes. **Olga Cantó Sánchez**, en un artículo que titula «Desigualdad, redistribución y políticas públicas: ¿hay una brecha generacional?», analiza las políticas redistributivas del sector público en diversos países europeos, y se pregunta si existe una brecha generacional en su configuración. La respuesta a la que llega la autora de este trabajo es que tal brecha existe y en todos los grandes países de la UE, pero también concluye que en España y en Italia tal brecha alcanza una mayor profundidad.

La inmigración se ve a menudo como un paliativo de gran relevancia para retrasar las tendencias demográficas descritas. **Carmen Ródenas Calatayud**, en su artículo «¿Puede la inmigración revertir el cambio demográfico?», estudia el posible efecto de la inmigración sobre la ratio de dependencia y el sistema de pensiones, examinando cuidadosamente diferentes escenarios de previsión, concluyendo que es prácticamente imposible que la inmigración revierta las tendencias demográficas de forma sensible. Para lograrlo, sería necesario multiplicar por varios dígitos las previsiones más optimistas.

Los cambios en la especial situación laboral de las mujeres pueden también alterar de forma sensible las dinámicas poblacionales en curso. «Mujeres: entre el salario y el cuidado» es el título del artículo que escriben conjuntamente **Juan Antonio Fernández Cordón** y **Constanza Tobío Soler**, en el que analizan las dificultades con las que se enfrentan las mujeres para conciliar su trabajo fuera y dentro del hogar, reclamando políticas más ambiciosas de conciliación. Las aplicadas hasta hoy son diversas en su contenido y en sus efectos, pero dejan en general a cargo de las familias necesidades no cubiertas, especialmente en lo relativo a los hijos pequeños y a la dependencia de las personas muy mayores. Frente a la organización social de la enseñanza o de la sanidad, el cuidado permanece desde hace décadas en una situación de carencia crónica.

Finalmente, se aborda el efecto de la longevidad sobre el sistema de salud y el gasto público en sanidad. Su control reduce la presión sobre la hacienda pública. A este respecto, **José María Abellán Perpiñán** se pregunta, en el artículo titulado «Esperanza de vida y sostenibilidad del sistema sanitario», si la asociación aparente de gasto sanitario con longevidad no esconde el efecto de las condiciones de salud que suelen acompañar al envejecimiento sin ser inherentes a este, así como los efectos de la discapacidad y la

proximidad a la muerte. Las previsiones del gasto sanitario futuro dependen de la adecuada calibración de estos diversos efectos. Desde esta perspectiva, el autor destaca la alta morbilidad comparada de la población española y su tendencia al crecimiento. Por ello, considera que la adopción de una estrategia decidida de gestión de la cronicidad, fomento del envejecimiento activo y racionalización del uso de las tecnologías sanitarias puede contener enormemente el crecimiento del gasto sanitario.

Elisa Chuliá Rodrigo*

LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN CONTEMPORÁNEA: MOTIVOS PARA LA SATISFACCIÓN Y LA INQUIETUD

El debate sobre la evolución de la población contemporánea enfrenta a quienes consideran el creciente peso demográfico de los mayores una fatalidad y quienes lo ven como un progreso. Aquí se defiende que el proceso al que se alude convencionalmente con la expresión «envejecimiento demográfico» ofrece razones tanto para la satisfacción como para la inquietud. Las dificultades que plantea (sobre todo, de orden económico y fiscal) no pueden empañar el gran logro que supone el aumento de la esperanza de vida. Pero la conciencia de semejante logro tampoco puede llevar a soslayar esas dificultades.

The evolution of the present-day population: reasons for celebration and concern

The debate regarding the evolution of the present-day population involves, on the one hand, those who consider the growing demographic weight of the elderly to be a negative and, on the other, those who see it as progress. Here it is argued that the process conventionally referred to using the term “demographic aging” provides reasons for both celebration and concern. The challenges that it presents (above all, of an economic and fiscal nature) cannot detract from the great achievement that the increase in life expectancy entails. However, the awareness of such an achievement cannot lead us to ignoring these difficulties either.

Palabras clave: demografía, envejecimiento, longevidad, fecundidad, inmigración.

Keywords: demography, aging, longevity, fertility, immigration.

JEL: J11, J13, J14.

1. Introducción: posturas enfrentadas y preguntas relevantes

Las metáforas sombrías y los términos con connotaciones negativas abundan cuando se habla de la evolución de la población contemporánea. «Suicidio», «invierno», «bomba», «crisis» o «desequilibrio» son

algunas de las palabras que, acompañadas por el adjetivo «demográfico», aparecen con frecuencia en el debate público. Para disgusto de muchos demógrafos, habría que añadir. En España, desde las instituciones de investigación demográfica más prestigiosas se critica a quienes utilizan conceptos tan dramáticos, reprochándoles no solo la banalización de la demografía, sino también su mixtificación a través de la divulgación de errores y falsedades. Peor aún, algunos consideran que ese discurso, más que un resultado de la ignorancia, es un instrumento para promover, a través de la alarma social, determinados designios políticos y económicos.

* Profesora Titular de Universidad del Departamento de Sociología II (UNED).

Versión de 10 de mayo de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.908.6828>

Así, en una reciente monografía en la que participan destacados demógrafos españoles, su editor lamenta la instrumentalización de la demografía, a fin de crear «relatos amedrentadores que hagan aceptable la imposición de medidas contra el bien común, presentando los eventos demográficos ya no solo como riesgos globales, sino como catástrofes naturalizadas», todo ello de acuerdo con la «nueva gobernabilidad neoliberal» (Domingo, 2018, p. 14).

Desde este punto de vista, el relato amedrentador predominante en nuestros días sería el del rápido envejecimiento de la población y la consiguiente «crisis demográfica». Y la difusión de ese relato no respondería tanto a la disposición de datos contrastados y análisis rigurosos, cuanto al interés de un «conglomerado ideológico» conservadorista que se ha apropiado de la demografía para «extender sus propias percepciones sobre el mundo» (Pérez-Díaz, 2018, p. 179). Bajo la «ficción de una crisis demográfica» se estaría así abonando «la privatización de todo tipo de servicios públicos o de su gestión» (p. 173). En esta misma línea de argumentación, se denuncia que «el miedo a unas pensiones insostenibles y menzurgantes a causa de la evolución demográfica» se esté utilizando «de forma deliberada para justificar el aumento de la edad de jubilación, la práctica congelación de las pensiones, la promoción de los planes privados de pensiones y los mensajes pronatalistas» (Castro, 2018, p. 70).

En realidad, esta posición abanderada por los demógrafos también revela *velis nolis* unas preferencias normativas (aunque de signo contrario a las que critica), pero, sobre todo, no establece con claridad diferencias entre los numerosos diagnósticos publicados sobre la cuestión del envejecimiento de la población en virtud de la calidad de las evidencias sobre las que se basan. En cierto modo, se asume (o al menos se deja entender) que aquellas aportaciones que advierten de la intensa presión financiera a la que el cambio demográfico somete al gasto público en el corto y medio plazo responden, en el mejor de los casos, a enfoques equivocados, y, en

el peor, a intereses contrarios al bienestar de la población. En este grupo de aportaciones quedarían también incluidas las elaboradas por los servicios de estudios de organismos nacionales e internacionales tales como el Banco de España, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), la OCDE o el FMI, entre otras instituciones de índole económico-financiera¹.

Al margen de estas controversias, lo que los ciudadanos probablemente echan en falta en este debate son datos y criterios para analizar y valorar la importancia de los cambios en la estructura de la población que se han producido en el siglo XX y siguen avanzando en el XXI. En los siguientes apartados se exponen algunos de esos datos y criterios, justificando la procedencia (y compatibilidad) de dos actitudes: la satisfacción y la inquietud.

Desde luego, la evolución de la población contemporánea ofrece motivos contundentes para la satisfacción, porque, como se constata en el apartado 2, nunca antes en la historia de la humanidad tanta gente había alcanzado tanto tiempo de vida. Pero esta satisfacción no excluye una inquietud sustentada en preguntas como las siguientes: ¿satisface la estructura por edades de la población actual las preferencias reproductivas de la sociedad? ¿es una población en la que aumenta de manera sostenida la proporción de los mayores capaz de generar el crecimiento económico y los recursos suficientes para cubrir el pago de prestaciones y servicios sociales que se diseñaron para este grupo de población cuando su peso demográfico era mucho menor? Centrando la atención en el caso español, el apartado 3 busca respuestas a estas cuestiones. Por último, el apartado 4 recoge las principales conclusiones, junto con algunas reflexiones derivadas de ellas.

¹ Todas ellas han publicado recientemente estudios o informes que subrayan la creciente presión que el envejecimiento de la población va a ejercer sobre las finanzas públicas. Véanse, por ejemplo: Banco de España (2018), AIReF (2018), OECD (2017) e IMF (2017). También, entre otros muchos, cabe consultar: Arce (2019), De la Fuente, García Díaz y Sánchez (2018) y Herce (2018).

CUADRO 1
ESPERANZA DE VIDA AL NACER EN AÑOS (ESPAÑA, 1900-2017)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2017
Total.....	34,8	41,7	41,2	50,0	50,1	62,1	69,9	72,4	75,6	76,9	79,3	82,1	83,1
Hombres.....	33,9	40,9	40,3	48,4	47,1	59,8	67,4	69,6	72,5	73,4	75,9	79,0	80,4
Mujeres.....	35,7	42,6	42,1	51,6	53,2	64,3	72,2	75,1	78,6	80,5	82,7	85,0	85,7

FUENTE: INE (Cuadro extraído de Abellán y Pérez Díaz, 2018; complementado con datos de 2017).

2. Motivos para la satisfacción: ganancias en tiempo de vida humana bajo mejores condiciones para disfrutarla

Si hubiera que escoger un solo indicador para mostrar el alcance del cambio demográfico que se ha producido a lo largo de los últimos 150 años, sobre todo en las sociedades más avanzadas, los expertos probablemente coincidirían en señalar la esperanza de vida al nacer, medida que expresa el promedio de años que cabe esperar que viva un recién nacido bajo las condiciones de mortalidad existentes. La esperanza de vida al nacer comenzó a aumentar a principios del siglo XIX en las economías industrializadas, pero, en la mayoría de los países hoy día considerados económicamente desarrollados, los progresos sustanciales no se verificaron hasta bien entrado el siglo XX.

El caso de España es muy notorio (Cuadro 1). Hasta 1940 el cálculo de la esperanza de vida total al nacer no arrojó una cifra superior a los 50 años (47,1 años en el caso de los hombres, y 53,2 en el de las mujeres). Claro es que mucha gente por entonces lograba superar esa edad, pero representaba una proporción pequeña de todos los que nacían (hasta los años cuarenta, los fallecimientos [registrados] de bebés antes de cumplir el primer año de vida no cayeron por debajo del 10 %)².

Concluida la Guerra Civil (1936-1939), la esperanza de vida al nacer comenzó a aumentar a buen ritmo, acabando el siglo XX muy cerca de los 80 años. Las últimas cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), referidas a 2017, la fijan en 83,1 años (80,4 en el caso de los hombres, y 85,7 en el de las mujeres)³. En pocas décadas, España ha conseguido situarse en el grupo de vanguardia mundial en esperanza de vida al nacer y, según un estudio de gran impacto recientemente publicado, hacia 2040 podría liderarlo, desbancando a Japón del primer puesto (Foreman *et al.*, 2018).

Tan impresionante como el crecimiento de la esperanza de vida al nacer ha sido el de la esperanza de vida a los 65 años (Cuadro 2). A principios del siglo XX, no mucho más de una cuarta parte de cada generación conseguía cumplir 65 años; actualmente, lo hacen más de tres cuartas partes. Y quien hoy día llega a esa edad puede esperar vivir más del doble que quien cumplía los mismos años un siglo antes. El aumento de la esperanza de vida al nacer supera al de la esperanza de vida a los 65 años cuando se calcula para el período 1900-1950 (78 % y 41 %, respectivamente). Pero si el cálculo se efectúa para el período 1950-2017, el aumento de la esperanza de vida a los 65 años (66 %) dobla al de la esperanza de vida al nacer (34 %), y prácticamente lo triplica si el punto de

² En Gómez Redondo (1985, pp. 101-139) pueden consultarse las tablas de mortalidad infantil españolas desde 1900 hasta 1970.

³ Todas las cifras de fuentes del INE que se citan en este artículo pueden ser contrastadas en la página web de la institución (www.ine.es).

CUADRO 2

ESPERANZA DE VIDA A LOS 65 (ESPAÑA, 1900-2017)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2017
Total (65años)....	9,1	10,0	10,2	11,0	11,0	12,8	14,4	14,7	16,5	17,5	18,7	20,5	21,2
Hombres.....	9,0	9,8	9,7	10,4	9,9	11,8	13,1	13,3	14,8	15,5	16,6	18,4	19,1
Mujeres.....	9,2	10,1	10,6	11,5	11,9	13,5	15,3	15,9	17,9	19,2	20,6	22,4	23,0

FUENTE: INE (Cuadro extraído de Abellán y Pérez Díaz, 2018; complementado con datos de 2017).

CUADRO 3

TASA DE VARIACIÓN DE LA ESPERANZA DE VIDA (ESPAÑA, DESDE 2000)
(En %)

	1900-2017	1900-1950	1950-2017	1970-2017
Esperanza de vida al nacer (total).....	139	78	34	15
Esperanza de vida a los 65 años (total)	133	41	66	43

FUENTE: INE (Cuadro extraído de Abellán y Pérez Díaz, 2018; complementado con datos de 2017).

referencia inicial se establece 20 años más tarde: en efecto, desde 1970 la esperanza de vida al nacer ha aumentado un 15 %, mientras que la esperanza de vida a los 65 años lo ha hecho un 43 % (Cuadro 3).

De acuerdo con las estadísticas de Eurostat, en 2017 España registraba, después de Francia, la esperanza de vida a los 65 años más alta de toda la Unión Europea: 21,5 años (23,4 años para las mujeres, y 19,3 años para los hombres). El indicador que mide el número de años libres de problemas de salud moderados o severos que cabe esperar que viva una persona a la edad de 65 (*healthy life years*) coloca a España en puestos menos destacados (10,4 años, tanto para hombres como para mujeres, en 2016), aunque por encima de Francia y de la media de la Unión Europea⁴. Lo mismo cabe afirmar respecto al porcentaje de población de 65 o más años residente en España que

califica su estado de salud en los últimos 12 meses como «bueno» o «muy bueno»: es comparativamente alto (43 %, elevándose hasta 53 % cuando el grupo se acota a quienes cuentan entre 65 y 74 años) y muestra una tendencia al alza en los últimos años⁵.

Así pues, no es solo que quienes hoy día llegan a edades avanzadas sean muchos más y vivan un mayor número de años, sino también que se encuentran mejor al alcanzar esas edades. Esta «revolución de la longevidad (adulta)» (Butler, 2008 y Robine, 2016) ha implicado la «democratización de la supervivencia durante el ciclo de vida completo» (Pérez Díaz, 2018, p. 178), aun cuando persistan diferencias sociodemográficas y socioeconómicas significativas en la esperanza de vida (Ayuso, Bravo y Holzmann, 2016).

En la medida en que la alta longevidad puede interpretarse razonablemente como un indicador de

⁴ Eurostat, *Healthy life years* [hlth_hlye].

⁵ Eurostat, *Self-perceived health* [hlth_silc_01].

calidad de vida a edades avanzadas, cabe afirmar que en España se envejece mejor que en la mayor parte de los países del mundo. Algunas de las razones explicativas de esta ventaja son bien conocidas. Entre ellas, se han señalado las prácticas de alimentación (adherencia a la dieta mediterránea) y de sociabilidad (contactos personales frecuentes), así como un buen clima atmosférico, favorable a la actividad física extradoméstica⁶. Pero junto a estos factores socioculturales, también hay que tener en cuenta otros de carácter institucional, relacionados con el acceso generalizado a recursos que posibilitan niveles altos de bienestar durante la vejez. Tres revisten especial importancia: rentas regulares garantizadas, tenencia estable de vivienda y acceso universal a prestaciones sanitarias de calidad.

La garantía de rentas regulares la proporciona el sistema de la Seguridad Social, que concede ocho de cada diez pensiones contributivas y casi seis de cada diez no contributivas a personas de 65 o más años (7.700.000 y 255.000, respectivamente)⁷. Del conjunto de pensiones contributivas que percibe la población de 65 o más años, casi tres de cada cuatro (73 %) son de jubilación. El importe medio mensual (en 14 pagas) de las pensiones de jubilación ascendió en 2018 a 1.308 euros mensuales en el caso de los hombres, y 853 euros, en el de las mujeres (572 y 117 euros por encima del salario mínimo interprofesional [SMI] de ese año, respectivamente). Por su parte, las pensiones de viudedad que concede el sistema de la Seguridad Social (26 % del total de las percibidas por la población de 65 o más años) alcanzaron en 2018 un importe medio de 726 euros, entre las mujeres, y

508 euros, entre los hombres (10 y 228 euros por debajo del SMI)⁸. Para todos los tipos de pensiones contributivas, financiadas fundamentalmente mediante las cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores, se establecen cada año importes mínimos sujetos a revalorización anual, cubriendo con recursos procedentes de los impuestos generales la diferencia entre la pensión calculada por el sistema y el mínimo legalmente fijado.

En cuanto a la vivienda, de la *Encuesta de Condiciones de Vida* de 2017 efectuada por el INE se desprende que nueve de cada diez hogares (89 %) en los que la persona de referencia tiene 65 o más años residen en inmuebles propios. Un 7 % adicional de esos hogares encabezados por mayores tienen como residencia inmuebles de cesión gratuita o alquilados por debajo del precio de mercado. No llegan, por tanto, a 5 % los que han de pagar rentas de alquiler a precio de mercado (proporción que se ha mantenido prácticamente estable desde 2007); la cifra destaca particularmente cuando se la compara con la correspondiente a los hogares encabezados por personas entre 30 y 44 años, un 25 % de los cuales reside en viviendas alquiladas en el mercado libre (en 2007, el porcentaje era diez puntos porcentuales más bajo).

Por lo que se refiere a la sanidad, el Sistema Nacional de Salud (SNS), compuesto por los subsistemas sanitarios autonómicos, garantiza el acceso universal a sus prestaciones, cuya calidad las distingue entre las mejores del mundo⁹. Puesto que, por una parte, el grueso de las enfermedades crónicas recae sobre las personas mayores y, por otra, el mayor gasto sanitario en el que incurren los individuos se concentra en los últimos años de su vida, la población de más edad se convierte, de manera natural (o automática),

⁶ Estos tres factores fueron mencionados por María Victoria Zunzunegui en su conferencia «Envejecer en el siglo XXI» (Mesas de diálogo «¿Qué significa hoy envejecer?»), Deusto Business School, Madrid, 11 de abril de 2019.

⁷ Los datos citados sobre pensiones contributivas corresponden a 1 de marzo de 2019; los de las pensiones no contributivas, al año 2017. La información sobre las pensiones aportada aquí procede del Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

⁸ Téngase, no obstante, en cuenta que muchas de las pensiones de viudedad percibidas por los hombres de esa edad son concurrentes con pensiones de jubilación.

⁹ El Índice de Acceso y Calidad de la Sanidad sitúa a España en el octavo lugar de una lista de 195 países. Véase GBD 2015 Healthcare Access and Quality Collaborators (2017).

en la mayor beneficiaria de la sanidad pública¹⁰. Hasta 2012, los pensionistas y sus beneficiarios también adquirirían los medicamentos sin tener que pagar directamente por ellos. Desde ese año, dependiendo de sus rentas, participan en mayor o menor medida en el copago farmacéutico¹¹.

En definitiva, las pensiones de la Seguridad Social, la propiedad privada inmobiliaria y el Sistema Nacional de Salud protegen en gran medida a los mayores españoles de las dificultades y tensiones que causan el ciclo económico, el mercado de la vivienda y el deterioro de la salud. No parece arriesgado afirmar que nunca antes disfrutó la población mayor española de un acceso tan amplio a bienes y servicios fundamentales para procurar bienestar en la vejez.

3. Motivos para la inquietud: deseos reproductivos insatisfechos y dudas sobre la sostenibilidad del creciente gasto social

Solo manteniendo tasas de fecundidad elevadas habrían podido las sociedades que han logrado tan eficazmente reducir la mortalidad infantil y retrasar la de los adultos evitar un cambio acusado en la composición por edades de sus poblaciones. Sin embargo, ese control de la mortalidad ha ido acompañado de fuertes descensos de la natalidad. La teoría de la revolución reproductiva explica de manera intuitiva y convincente la relación entre estos dos procesos demográficos (Garrido, 1996; MacInnes y Pérez Díaz, 2009). El aumento de la esperanza de vida conlleva, al fin y al cabo, la mejora de la «eficiencia reproductiva» de una sociedad, con el consiguiente ajuste de la fecundidad a la mortalidad: a medida que crece la proporción de nacidos con elevada supervivencia, no se

precisa traer al mundo a tantos hijos para conseguir el mismo resultado reproductivo final.

Ese *trade-off* entre fecundidad y esperanza de vida ha impulsado en todas las regiones del mundo (aunque con diferencias temporales y de intensidad considerables) unas dinámicas, como consecuencia de las cuales se ha ido elevando progresivamente la edad media de las poblaciones¹², mientras se transformaban sus pirámides hasta el punto de perder la forma que les da nombre. Así se advierte al comparar el Gráfico 1 y el Gráfico 2, que representan la composición por edades de la población residente en España a mediados de los años setenta y en 2017. En 1975, cuando se estaba cerrando el período del *baby boom*, que arrancó a principios de los años sesenta y durante el cual el número de nacimientos anuales no bajó de 650.000, la estructura por edades de la población española mostraba una forma piramidal: algo más de una cuarta parte de la población (27 %) contaba entre 0 y 14 años, mientras que los mayores de 64 años superaban ligeramente una décima parte (11 %); las casi dos terceras partes restantes (62 %) engrosaban el tramo de edad que ha marcado tradicionalmente la población activa (16-64 años), apreciándose el menor volumen de los nacidos en torno a la Guerra Civil y la inmediata posguerra (las denominadas «generaciones huecas», que hacia 1975 contaban entre 30 y 40 años).

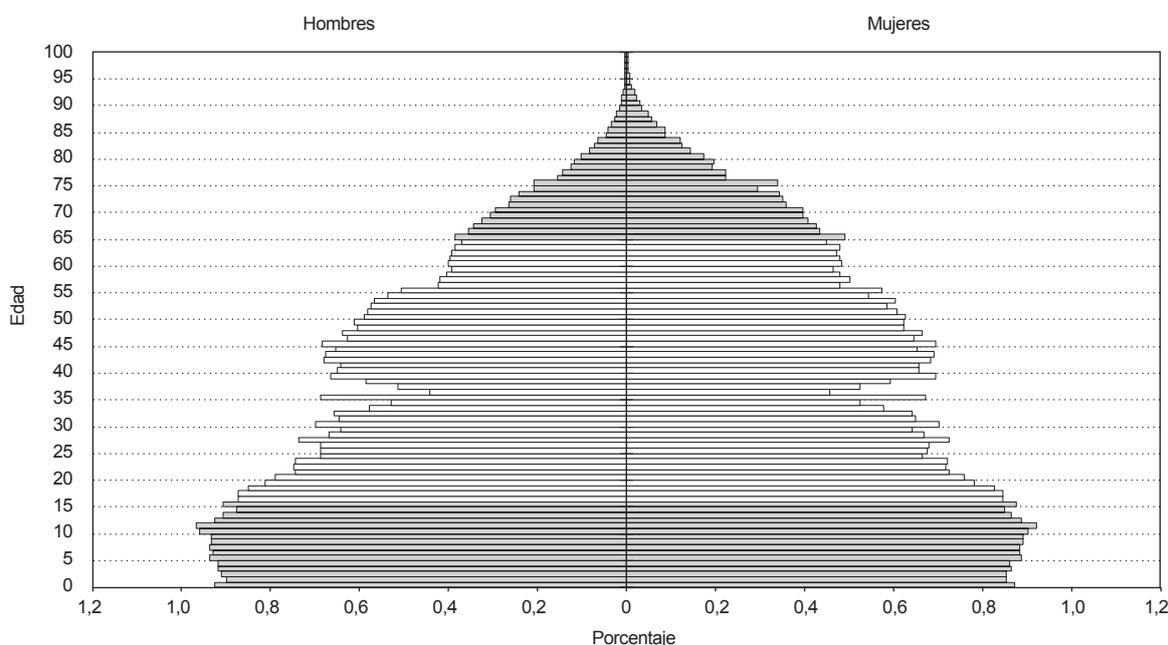
Aproximadamente cuatro décadas después, en 2017, la representación gráfica de la estructura por edades de la población se asemeja más a una peonza invertida. El grupo de edad central (16-64 años) ha aumentado ligeramente su tamaño (66 %), pero la población menor de 16 años (15 %) ha perdido 12 puntos porcentuales respecto a 1975, mientras que la mayor de 64 años (19 %) ha ganado 8 puntos. Este último grupo de población es el que previsiblemente va

¹⁰ Ahn, Alonso y Herce (2003) ofrecen un respaldo contundente a esta afirmación con su estimación del gasto sanitario total medio por grupos de edad. Véase, en particular, el Gráfico 4.4 (p. 52).

¹¹ Con topes máximos mensuales que oscilan entre los 8 euros (si la renta es inferior a 18.000 euros anuales) y los 62 euros (si la renta es superior a 100.000 euros anuales). Los perceptores de pensiones no contributivas están exentos del pago de los fármacos.

¹² El alcance universal de esta correlación encuentra una representación gráfica muy ilustrativa en *Gapminder (original visuals) Life Expectancy, Fertility, Income, Child Mortality, Population* (<https://www.youtube.com/watch?v=-90zRbRCQtA>).

GRÁFICO 1
 PIRÁMIDE DE POBLACIÓN RESIDENTE EN ESPAÑA (1975)



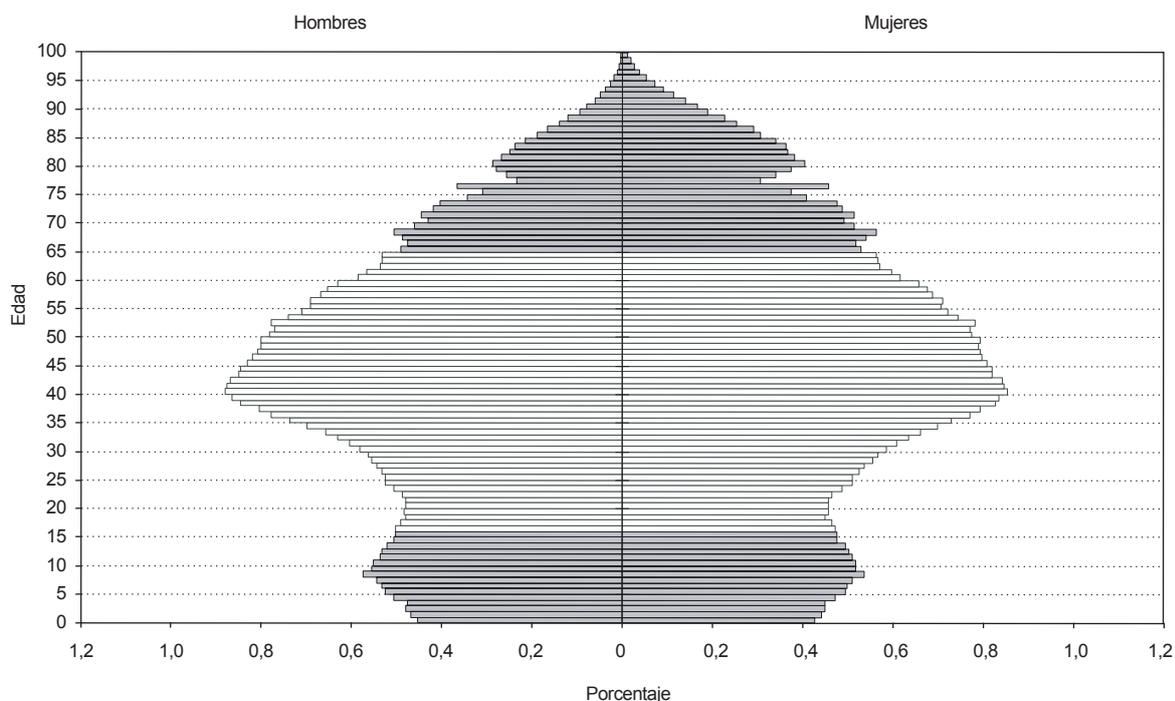
FUENTE: INE (Padrón Municipal de 1975). Extraído de Abellán y Pérez Díaz (2018, p. 15).

a experimentar el mayor crecimiento en las próximas décadas. De acuerdo con las últimas proyecciones del INE (para cuya elaboración se han tenido por primera vez en cuenta las opiniones de expertos en demografía sobre la probable evolución de parámetros clave), hacia 2050, cuando los últimos *baby boomers* entren en su séptima década de vida, el grupo de mayores de 64 años (recordemos: alrededor de 20 % en la actualidad) se aproximaría a un tercio de la población total; el de quienes cuenten con 70 o más años, a un cuarto; y el compuesto por personas de 75 o más años, a un quinto (Gráfico 3). Hasta el inicio de la segunda mitad del siglo XXI no comenzarían a descender estas proporciones, y lo harían muy lentamente.

Para referirse al crecimiento sostenido de la proporción de mayores en una población, hace ya algunas

décadas comenzó a utilizarse la expresión «envejecimiento poblacional» (*population aging*). No obstante, este concepto provoca, al menos por dos razones, las reservas de algunos expertos españoles: por un lado, se considera inapropiado aplicar a las poblaciones atributos de los organismos vivos (como el de envejecer); por otro lado, en virtud del aumento de la longevidad y del retraso efectivo de los signos y síntomas tradicionalmente asociados a la vejez, se argumenta que, más bien, estaríamos asistiendo a un «rejuvenecimiento» de la población (Pérez Díaz, 2003 y Herce, 2017, p. 6). En el fondo de estas objeciones late un comprensible rechazo al uso de un concepto negativamente connotado (envejecimiento) para describir un fenómeno demográfico entendido como un progreso o una modernización.

GRÁFICO 2
 PIRÁMIDE DE LA POBLACIÓN RESIDENTE EN ESPAÑA (2017)



FUENTE: INEbase (Cifras de Población). Extraído de Abellán y Pérez Díaz (2018, p. 16).

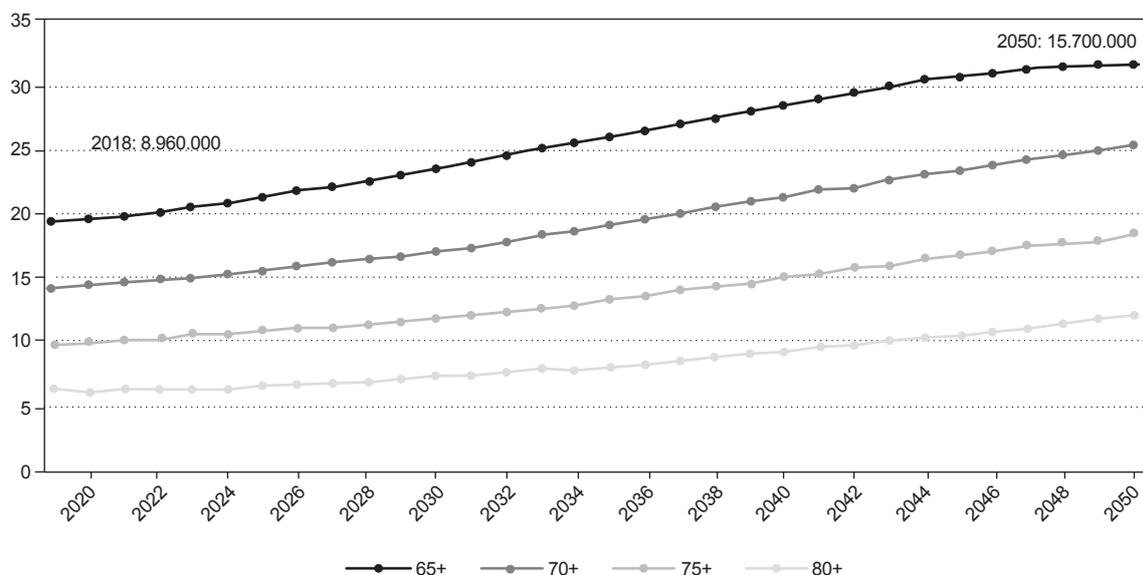
Ahora bien, si este proceso se denomina «envejecimiento», «progreso» o «modernización» es, desde la perspectiva de una sociedad que aspira a maximizar las cotas de satisfacción individual y bienestar social, una cuestión secundaria respecto a otras, como las dos siguientes. En primer lugar, importa saber si la estructura por edades de una población que evoluciona de esa manera satisface las preferencias reproductivas de esa misma población (partiendo del supuesto razonable de que sí satisface las preferencias de mayor longevidad). En segundo lugar, es preciso plantearse si una población en la que crece la proporción de los mayores tan significativamente es capaz de generar el crecimiento económico y los recursos suficientes para cubrir el pago de prestaciones

y servicios sociales que se diseñaron para este grupo cuando la estructura por edades de la población era muy distinta.

La primera pregunta requiere una aclaración: al conjunto de la sociedad no se le pueden atribuir preferencias reproductivas. No existe actualmente una norma social generalmente aceptada sobre el nivel ideal de reproducción. El tan citado nivel de reemplazo generacional (2,1 hijos por mujer) no es una referencia normativa, sino empírica. En realidad, las preferencias reproductivas son individuales y, en todo caso, atribuibles a grupos formados por individuos que comparten determinados rasgos sociodemográficos.

Desconocemos si hace aproximadamente 40 años, cuando se publicaron los resultados de la primera

GRÁFICO 3
PROYECCIÓN DE POBLACIÓN MAYOR (ESPAÑA, 2018-2050)
(En %)



NOTA: Las previsiones de la AIREF (2018) ofrecen una evolución al alza menos acusada de las proporciones de población mayor, asumiendo que, en 2050, la población en edad de trabajar (16-66 años) se situará en un nivel similar al actual como consecuencia del aumento de la fecundidad y de la inmigración.

FUENTE: INE (Proyección de población 2018-2068).

Encuesta de Fecundidad del INE (1977), el indicador coyuntural de fecundidad en España (2,65 hijos por mujer) reflejaba más o menos el número medio de hijos deseados por las mujeres en edad de ser madres¹³. Lo que sí sabemos es que los valores del indicador en los últimos años (en torno a 1,3 hijos por mujer) se quedan notablemente por debajo del número de hijos que, según los datos de la última *Encuesta de Fecundidad (2018)*, desearían tener las mujeres en edad fértil (18-55 años).

¹³ Algunas evidencias apuntan que las preferencias individuales pesaban entonces menos que las normas sociales. Véase, por ejemplo, Sánchez-Domínguez y Lundgren (2015), según cuya investigación las decisiones maritales y reproductivas en Suecia y España dependieron hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX de la interiorización y materialización de los valores e ideas que prevalecían en la sociedad.

Efectivamente, a alrededor de la mitad de ellas (incluidas las que ya son madres) les hubiera gustado/gustaría tener dos hijos. Sumadas las que cifran en tres o más el número de hijos deseados, las mujeres de esas edades que desearían tener al menos dos hijos representan aproximadamente tres cuartas partes. Además, entre las que ya tienen hijos, cuatro de cada diez confiesan haberlos traído al mundo más tarde de lo que les habría gustado (la media del retraso supera los cinco años).

Por tanto, la evidencia estadística disponible permite afirmar que, en España, muchas mujeres tienen preferencias insatisfechas en relación con la maternidad, tanto respecto a la edad a la que desearían convertirse en madres (que desde 2007 rebasa los 30 años, aproximándose en 2017 a 31,5 años), como al número de hijos que

les gustaría tener¹⁴. De hecho, España es uno de los países en los que se observa una mayor distancia entre el promedio de hijos deseados y el número de hijos que se tienen, lo que estaría evidenciando «un déficit de bienestar individual y social» (Castro, 2018, pp. 62, 77 y 79). Indagar en las razones de estos deseos insatisfechos excede el propósito de este artículo, pero baste aquí llamar la atención sobre el hecho de que si las mujeres pudieran satisfacer sus deseos reproductivos manifestados, probablemente se ensancharía la base de la figura que representa la estructura por edades de la población actual. Por tanto, en respuesta a la primera de las dos preguntas planteadas, la estructura por edades de la población de España no parece satisfacer las preferencias reproductivas de las mujeres en edad de ser madres.

La segunda pregunta entraña más dificultad y suscita menos consenso porque su respuesta depende de la evolución estimable, pero, al fin y al cabo, contingente, de diversas variables. Lo cierto es que el considerable aumento del peso poblacional de quienes han abandonado de manera definitiva el mercado de trabajo y demandan recursos que, en su mayoría, ha de generar la población activa, preocupa a muchos expertos e instituciones que llevan a cabo análisis económicos. Temen que, en un contexto global cada vez más competitivo, las economías sustentadas por poblaciones en las que los mayores ganan protagonismo demográfico experimenten menor crecimiento y creen menos riqueza de la necesaria para proteger adecuadamente a la población económicamente dependiente. Y advierten de las dificultades que tendrán los Gobiernos para financiar las prestaciones y los servicios sociales a los que ya se han comprometido con los ciudadanos, insistiendo en la necesidad de reformar unos sistemas de protección social que fueron diseñados en un tiempo en el que las condiciones demográficas y económicas eran radicalmente diferentes de las actuales.

En cambio, a los demógrafos parecen preocuparles mucho menos los desequilibrios económicos y financieros que puede traer consigo la evolución de la población. Confían en el mejor aprovechamiento de los recursos humanos disponibles (sobre todo, elevando las tasas de actividad y ocupación en las edades laborales) y en el incremento de la productividad del trabajo (a través de la mejor cualificación del capital humano y de la incorporación de nuevas tecnologías) como mecanismos para estimular el crecimiento de la economía y, en consecuencia, obtener más ingresos públicos con los que hacer frente al aumento del gasto social destinado a los inactivos mayores (pensiones, sanidad y cuidados de larga duración, en particular)¹⁵. Y en caso de que esas transformaciones positivas en el mercado de trabajo no resolvieran totalmente los problemas económicos que pudieran derivarse del cambio demográfico, siempre quedaría la inmigración: si la población residente en el país no proporciona suficiente mano de obra a las empresas y las Administraciones Públicas, facilítese la entrada de inmigrantes en edad de trabajar.

Estimar la cantidad de inmigrantes necesarios para hacer frente a los efectos del envejecimiento de la población es difícil, puesto que depende, entre otras muchas variables, del impacto económico que generen los que vayan llegando. Pero sí sabemos que mantener unas tasas de dependencia de la población mayor similares a las actuales requeriría flujos de inmigración continuada durante las próximas décadas de gran volumen, mucho mayor que el hipotetizado en las proyecciones demográficas que el INE dio a conocer en 2018, e incluso en las previsiones que publicó ese mismo año la AIReF¹⁶. En demasiadas ocasiones, la inmigración se invoca como una respuesta

¹⁴ La afirmación parece sostenible aun teniendo en cuenta que el número de hijos deseado puede estar sobrevalorado por aquellas mujeres que no han tenido todavía descendencia y, por tanto, desconocen directamente los costes asociados a ella. Véase al respecto Margolis y Myrsky (2015).

¹⁵ Claro es que esta confianza no es compartida por todos los demógrafos, como se puede comprobar en Livi Bacci (2016).

¹⁶ De acuerdo con los cálculos realizados por Ródenas (2018), los requerimientos de población inmigrante para mantener estable la relación de dependencia hasta 2050 variarían entre 34.600.000 y 40.900.000, dependiendo de los datos de población que se utilicen para los cálculos.

solvente ante el envejecimiento de la población, sin tener en cuenta la magnitud de estas cifras, y como si ese expediente se pudiera activar a voluntad de los Gobiernos, simplemente abriendo las fronteras. El surgimiento y el auge de partidos radicales antimigracionistas durante las últimas décadas en prácticamente todos los países europeos muestran hasta qué punto la inmigración se ha convertido en un tema político tan complicado de manejar, nacional e internacionalmente, como fundamental para el futuro de Europa. Ciertamente, las políticas de inmigración selectiva, que franquean el acceso a aquellos inmigrantes que cumplen determinadas condiciones de cualificación y edad, pueden resultar económicamente más eficaces y, quizá, social y políticamente menos controvertidas. Con todo, cabe esperar que aquellos inmigrantes más demandados por sus trayectorias formativas y competencias profesionales elijan su destino entre los países que se ajusten mejor a sus expectativas y utilidades; los países más atractivos para estos inmigrantes difícilmente serán aquellos que los necesiten perentoriamente para financiar los servicios y las prestaciones de una población mayor que, además, no es la de sus propios padres y abuelos.

La incertidumbre sobre la evolución de la economía nacional y global, del mercado de trabajo o de la inmigración impide responder rotundamente a la pregunta de si, a medida que avance el envejecimiento de la población, las sociedades serán capaces de proveer a sus mayores con niveles de vida al menos equiparables a los que ya han alcanzado. Desde luego, la voluntad política es una condición necesaria, pero no suficiente.

4. Conclusión y reflexiones finales

Durante el siglo XX, España ha evolucionado demográficamente en línea con los países de su entorno (aunque con cierto retraso respecto a ellos), primero, controlando la mortalidad de la población y, luego, reduciendo la fecundidad. Ambos procesos se

han desarrollado en períodos más cortos que en otras sociedades y, además, de una manera más intensa, transformando rápida y profundamente la estructura por edades de la población, de manera tal que la de más edad ha ido cobrando peso demográfico en detrimento de la de menos edad. Este protagonismo demográfico de los mayores va a reforzarse en las próximas décadas según todos los análisis hoy disponibles.

Del éxito demográfico de la sociedad española no caben dudas. Es importante reconocerlo y entender la ventaja que supone haber nacido en un tiempo y un espacio en los que, de media, cada generación es más longeva que la que le ha precedido, y los avances en la supervivencia a edades avanzadas, más que alargar la vejez, retrasan su inicio (si no en términos biológicos, sí funcionales y sociales). Y no menos importante es también cobrar conciencia de que ninguna ley natural o histórica determina semejante evolución de la longevidad. De hecho, el aumento de la esperanza de vida puede detenerse o incluso disminuir¹⁷. La longevidad es un valor que requiere de continuos esfuerzos colectivos e individuales para conservarse y, aún más, para mejorar.

Sin dejar de valorar el logro social que supone este cambio demográfico, la perspectiva de una sociedad cuya población aumenta año tras año su edad media, mientras también lo hace la proporción que representa el colectivo de personas convencionalmente denominadas «mayores», genera una preocupación justificada entre muchos analistas de la economía. La principal justificación reside en la incertidumbre sobre la capacidad de una población inmersa en semejante «revolución de la longevidad» de generar —en un entorno global muy competitivo, en el que, además, los márgenes de autonomía política nacional para adoptar decisiones de carácter económico y financiero han menguado sustancialmente— riqueza suficiente para financiar la demanda de servicios y prestaciones

¹⁷ Así se ha verificado recientemente y durante algunos años seguidos en Reino Unido y Estados Unidos (Ho y Hendi, 2018).

sociales de la población laboralmente inactiva, sin imponer a la activa unos costes incompatibles con el desarrollo de su propio bienestar (incluyendo en él sus deseos de reproducción).

Las expresiones dramáticas, como la de «suicidio demográfico», y las argumentaciones que las acompañan, contribuyen a exacerbar las posturas contrarias, hasta empujarlas a un optimismo confiado en que las posibles dificultades económicas que plantee el envejecimiento de la población (y que afectan principalmente a los países con estados del bienestar maduros) se irán resolviendo mediante adaptaciones endógenas de los comportamientos de todos los actores económicos, sociales y políticos (empresarios, trabajadores, Gobiernos, partidos, etc.).

Situada entre estas dos posiciones enfrentadas (que, simplificando, cabría denominar «alarmista» y «complaciente»), la que advierte de los problemas que la evolución demográfica puede plantear a la economía, al mercado de trabajo y a la sostenibilidad de las finanzas públicas no debería agotarse en la publicación de artículos e informes de impronta académica sobre las posibles consecuencias del envejecimiento de la población, tan numerosos que casi resultan ya inabarcables. El desafío reside en superar la dialéctica entre aquellas dos posiciones y —venciendo asimismo la tendencia de los expertos a permanecer en el ámbito del debate económico especializado— procurar que la sociedad conozca y entienda bien los fundamentos de esa preocupación y la conveniencia de afrontarla políticamente mediante reformas prudentes, consensuadas y aplicadas con suficiente antelación para evitar pérdidas de calidad (y quizá también, de cantidad) de vida a las diferentes generaciones que constituyen la sociedad.

Referencias bibliográficas

- Abellán, A. y Pérez Díaz, J. (2018). Envejecimiento demográfico y vejez en España. *Panorama Social*, (28), 11-47.
- Ahn, N., Alonso Messeguer, J. y Herce, J. A. (2003). Gasto sanitario y envejecimiento de la población en España. *Documentos de Trabajo de la Fundación BBVA*, (7). Madrid: Fundación BBVA.
- Arce, Ó. (2019). *Envejecimiento y pensiones en España: situación y retos*. Presentación en INVERCO, 25 de enero.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2018). Previsiones demográficas: una visión integrada (*Documento Especial 2018/1*). Madrid: AIReF.
- Ayuso, M., Bravo, J. M. and Holzmann, R. (2016). On the heterogeneity in longevity among socioeconomic groups: scope, trends, and implications for earnings-related pension schemes. *IZA Discussion Paper*, (10.060).
- Banco de España (2018). *Informe trimestral de la economía española (diciembre)*. Madrid: Banco de España.
- Becker, G. S., Philipson, T. J. and Soares, R. R. (2005). The quantity and quality of life and the evolution of world inequality. *NBER Working Paper*, (9.765).
- Butler, R. (2008). *The longevity revolution: the benefits and challenges of living a long life*. Nueva York: Public Affairs.
- Castro Martín, T. (2018). Cigüeñas en *standby*. Tópicos y medias verdades sobre la baja fecundidad en España. En: A. Domingo (Ed.). *Demografía y posverdad. Estereotipos, distorsiones y falsedades sobre la evolución de la población*, (pp. 59-83). Barcelona: Icaria.
- De la Fuente, A., García Díaz, M. A. y Sánchez, A. R. (2018). ¿Hacia una nueva reforma de las pensiones? Notas para el Pacto de Toledo. *Fedea Policy Papers -2018/09*.
- Domingo, A. (2018). Prólogo: «Y por el monte las sardinas, tralará (bis)...» Sobre posverdad y demografía. En: A. Domingo (Ed.), *Demografía y posverdad. Estereotipos, distorsiones y falsedades sobre la evolución de la población*, (pp. 7-15). Barcelona: Icaria.
- Foreman, K. N., Márquez, N., Dolgert, A. et al. (2018). Forecasting life expectancy, years of life lost, and all-cause and cause-specific mortality for 250 causes of death: reference and alternative scenarios for 2016-40 for 195 countries and territories. *The Lancet*, (392), 2.052-2.090.
- Garrido Medina, L. (1996). La revolución reproductiva. En: C. Castaño, y S. Palacios (Eds.), *Salud, dinero y amor. Cómo viven las mujeres españolas de hoy*, (pp. 205-238). Madrid: Alianza.
- GBD 2015 Healthcare Access and Quality Collaborators (2017). Healthcare access and quality index based on mortality from causes amenable to personal health care in 195 countries and territories, 1990-2015: a novel analysis from the Global Burden of Disease Study 2015. *The Lancet*, 390(10.091), 231-266.
- Gómez Redondo, R. (1985). El descenso de la mortalidad infantil en Madrid, 1900-1970. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (32), 101-139.
- Herce, J. A. (2017). La longevidad y el *greyny boom*. *Instituto de Pensiones BBVA, Documento de Trabajo*, (20/2017).
- Herce, J. A. (2018). *A vueltas con las pensiones. Reflexiones, ideas y ocurrencias*. Madrid: Verssus.

Ho, J. Y. and Hendi, A. S. (2018). Recent trends in life expectancy across high income countries: retrospective observational study. *British Medical Journal*, (362).

IMF (2017). Spain: selected issues. *IMF Country Report* (17/320). Washington, D.C.: IMF.

Livi Bacci, M. (2016). The shrinking population of Europe, ageing and productivity. *N-Iussp*. Recuperado de <http://www.niussp.org/article/1049/>

MacInnes, J. and Pérez Díaz, J. (2009). The reproductive revolution. *Sociological Review*, 57(2), 262-284. Recuperado de <http://digital.csic.es/bitstream/10261/13414/1/SociolReview2009.pdf>

OECD (2017). *Pensions at a Glance*. París: OECD.

Pérez Díaz, J. (2003). Es rejuvenecimiento. *La Vanguardia*, 27 de julio.

Pérez Díaz, J. (2018). Miedos y falacias en torno al envejecimiento demográfico. En: A. Domingo (Ed.), *Demografía y posverdad. Estereotipos, distorsiones y falsedades sobre la evolución de la población* (pp. 163-183). Barcelona: Icaria.

Robine, J. M. (2016). La révolution de la longévité des adultes. *Gérontologie et société*, 38/151(3), 21-40.

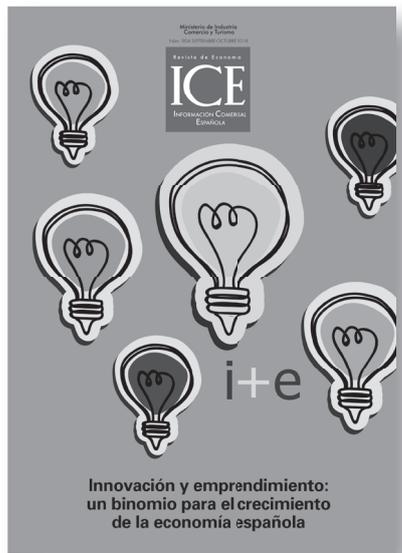
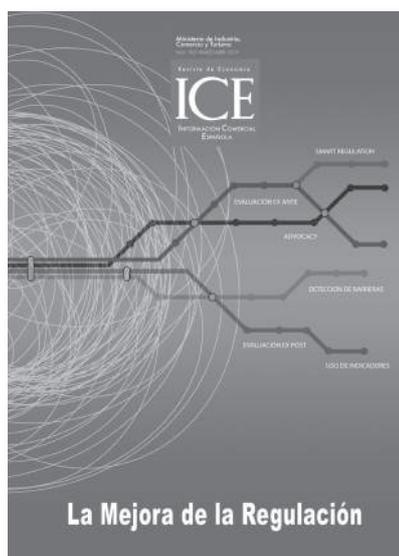
Ródenas Calatayud, C. (2018). ¿Puede la inmigración revertir el cambio demográfico? Lo que sabemos y lo que no... *XXXIII Jornadas de Alicante sobre Economía Española*, 8-9 de noviembre.

Sánchez-Domínguez, M. and Lundgren, A. S. (2015). The marriage boom: Spanish and Swedish women making sense of marriage during the marriage boom. *The History of the Family*, 20(1), 69-85.

ICE

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA Secretaría de Estado de Comercio

Últimos números publicados



Librería virtual y venta: www.mincotur.es
Panamá, 1. 28046 Madrid.
Telf. 913 495 129
www.revistasice.com
CentroPublicaciones@mincotur.es

José A. Herce*

ANTE EL CAMBIO DEMOGRÁFICO, ¿NATALIDAD O ROBOTIZACIÓN?

La sociedad está siendo testigo de profundos cambios demográficos, tecnológicos y en los estilos de vida que están transformando decisivamente el sistema productivo y las bases mismas de la distribución de la renta. En este contexto, el fuerte descenso de la natalidad refleja en parte, cuando no viene causado por, la incesante deriva de la longevidad. Nada puede reemplazar a los nacimientos en lo que se refiere a aspectos vitales esenciales, pero, como se argumenta en este ensayo, una mejor gestión social e institucional de la edad de cara a la jubilación, así como la adopción de políticas que hagan de la robotización una oportunidad para los trabajadores ayudarían mucho más a mantener los compactos sociales de redistribución de la renta que una natalidad compensatoria de los viejos equilibrios etarios.

Facing demographic change: natality or robotization?

Society is witnessing deep demographic, technological and lifestyle changes that are decisively transforming productive forces and income distribution schemes. In this context, the steep fall in fertility and birth rates is, in part, a reflection of an ever-increasing longevity, if not its consequence, or, at least, is a sharp contrast with it. Nothing can replace births when it comes to essential aspects of life, both individual and social, but, as I argue in this essay, an improved social and institutional age management before retirement, as well as the adoption of policies that make automation into a true opportunity for workers, would be much more conducive to a better income distribution than pro-natalist policies designed to restore old times age balances.

Palabras clave: longevidad, robots, distribución de la renta.

Keywords: longevity, robots, income distribution.

JEL: J1, O3.

1. Introducción

Uno de los fenómenos demográficos que más ha calado en el imaginario social (y político) de las últimas décadas en España es el del colapso de la natalidad.

El modelo de la «transición demográfica», proceso cuyo primer inicio se puede identificar en la Europa de entreguerras en el siglo XX (Van de Kaa, 1987), postula que el desarrollo económico y los avances en materia de salud y planificación familiar reducen progresivamente, pero de forma intensa, las tasas de mortalidad y de natalidad hasta estabilizarlas de forma que la población alcance el equilibrio estacionario gobernada por la tasa de reposición generacional que determina una fecundidad de 2,1 hijos por mujer en edad fértil. En una segunda oleada, mediando el enorme cambio de actitudes y valores individuales y sociales desde la finalización de la Segunda Guerra

* Director asociado de Afi, Presidente del Consejo de Expertos del Instituto BBVA de Pensiones, Vocal del Foro de Expertos del Instituto Santalucía de Ahorro y Pensiones.

Este artículo se basa en la ponencia del mismo título pronunciada por su autor en las «XXXIII Jornadas de Alicante de Economía Española» el 8 de noviembre de 2018. Agradezco los comentarios del editor de la revista y de un evaluador anónimo que han contribuido a mejorar sensiblemente el borrador original.

Todas las limitaciones que subsistan son responsabilidad exclusiva del autor.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.908.6834>

Mundial, Van de Kaa constata que en la primera mitad de la década de los ochenta del siglo pasado muchos países europeos habían alcanzado ya tasas de fecundidad inferiores a la de equilibrio generacional.

Estos patrones se están cumpliendo, con excepciones y pautas temporales diferentes y más retardadas en muchas sociedades emergentes y en vías de desarrollo todavía hoy, en todos los países. Pero en Europa se han visto compensados por políticas públicas muy intensas en países como los nórdicos o Francia y, a la vez, reforzados por un auténtico colapso de la natalidad en países como Italia, España y las repúblicas bálticas.

El descenso de la natalidad ha sido durante décadas el resultado lógico de las mejoras en materia de salud pública, avances médicos y, como condición *sine qua non*, planificación familiar. Todo ello facilitó la incorporación de la mujer al mercado laboral, lo que retroalimentó el proceso. Pero, de ninguna manera, el nivel de reposición generacional es un objetivo que se autorregula. De hecho, especialmente, el proceso de incorporación de la mujer al mercado laboral que muchos países han experimentado, junto a otros factores, está produciendo una «sobre-reacción» de la tasa de fertilidad hacia niveles muy por debajo del nivel de reposición.

Curiosamente, a modo de compensación, viene dándose este aumento incesante de la duración media de la vida, a todas las edades, en lo que se refiere a la «vida restante» (esperanza de vida a una edad cualquiera), y en todos los países. Este alargamiento de la duración de la vida es un fenómeno que viene produciéndose también, con pasmosa regularidad, desde mediados del siglo XIX. En los países evocados, alrededor del año 1900, la esperanza de vida oscilaba todavía alrededor de los 40 años. En la actualidad supera los 80 años. Para muchos países, podría decirse, los niños que no nacen son los años de más que vivimos cada década (Herce, 2018a). Es decir, si totalizamos, para una cohorte cualquiera, las horas de vida adicionales que esta cohorte acumula hasta su desaparición, como consecuencia de una creciente

esperanza de vida (a razón de más de 5 horas cada 24), nos encontraríamos con un bonus demográfico equivalente a un mini *baby-boom*. Con una diferencia muy importante: los recién nacidos no son un recurso productivo humano hasta muchos años después, y mediando una relevante inversión educativa en ellos, mientras que muchas de esas horas añadidas a la vida adulta lo son directamente.

Solo que la percepción social de la creciente longevidad como un proceso compensatorio de la decreciente natalidad, sin que puedan negarse visos de causalidad entre ambos fenómenos (Garrido, 1996), apenas es constatable. En otras palabras, la alarma social que causa la baja natalidad no se corresponde en absoluto con la nula percepción social de la longevidad como una fuente de recursos: los años extra que se añaden a la vida... eso sí, a edades no laborales, a diferencia de lo que sucedía en el siglo XX, cuando las ganancias de vida iban mayoritariamente a edades laborales.

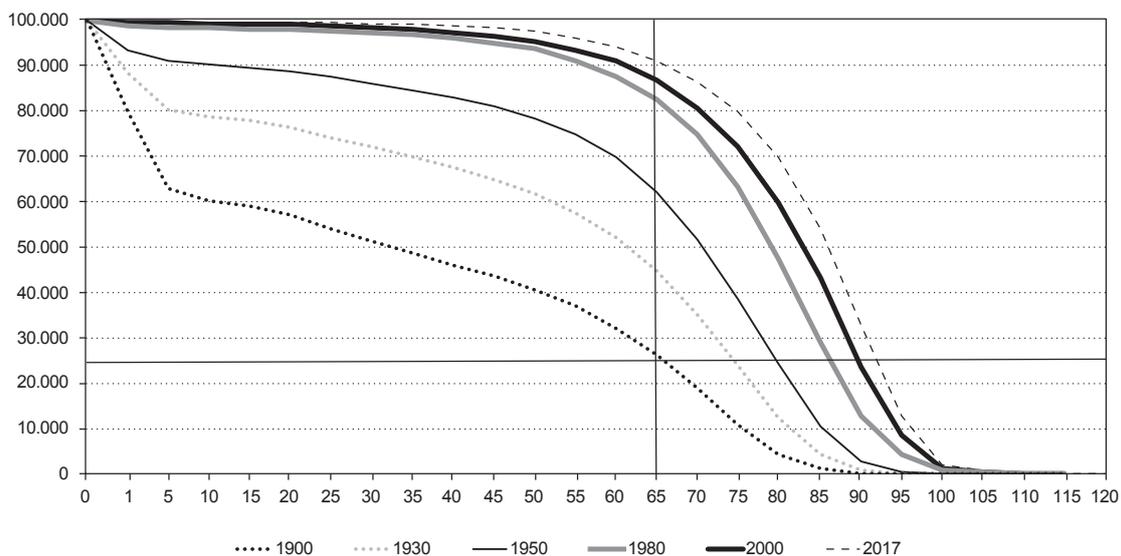
En este contexto, de proporciones e implicaciones enormes, apenas bien percibidas por la sociedad y los decisores políticos que la representan, se despliega ante nuestros ojos la revolución digital. Llevamos décadas conviviendo con los robots. Y no me refiero a las Thermomix. Robots antropomorfos, brazos articulados y robots de *software*, en el sentido de Turing (1950), que automatizan procesos dotados de inteligencia artificial y actúan en todos los sectores productivos, desde la industria pesada hasta la bioingeniería, desde las ventas al por menor hasta la logística, desde los servicios administrativos hasta los intercambios colaborativos P2P.

La elección entre natalidad y robotización no es tal, ni siquiera un dilema en sí mismo, pero puede convertirse en algo parecido si así lo provocamos, sea por acción o por inacción, deliberada o involuntaria, acierto o error. Pero sí es una invitación a la reflexión y, en su caso, a la acción.

Este artículo es una reflexión abierta basada en referencias recientes y puntuales, no exhaustivas, y en

GRÁFICO 1

CURVAS DE SUPERVIVENCIA EN ESPAÑA, 1900-2017
(Ambos sexos, efectivos por edad, generaciones «sintéticas» normalizadas de 100.000 individuos)



FUENTE: Elaboración propia a partir del INE.

contribuciones personales a debates y conferencias en las que hago frecuente hincapié en que las tendencias de fondo que se describen son potentísimas y no son fruto de errores humanos, sino más bien una mezcla de inmensos aciertos y de comportamientos «racionales», dados los incentivos existentes.

Para abordar la discusión, propongo hablar primero de longevidad, antes que de natalidad, porque solo si se entiende la potencia de lo que está sucediendo en este ámbito, que se enfrenta a una nueva transición hacia vidas extralargas, podrá acomodarse el debate sobre la relación entre natalidad y robotización.

2. ¿Longevidad o envejecimiento?

En 1900, en España, a los 65 años (edad de jubilación en los escasos sistemas de Seguridad Social entonces existentes en Europa), sobrevivía el 26,2 %

de una generación; en la actualidad sobrevive más del 90 %. En aquel mismo año, quienes llegaban a los 65 tenían una esperanza de vida de 9,1 años (unisex), mientras que hoy la esperanza de vida a los 65 años es de más de 20 años.

Esta evidencia pone en cuestión uno de los discursos más prevalentes sobre la edad, tanto en la sociedad como en los medios o entre los responsables políticos: la de que a partir de los 65 años se «es viejo». A esa edad interviene una especie de «reconocimiento» social consistente en descuentos en los autobuses urbanos, en los ferrocarriles, promociones especiales en museos, espectáculos o ese «Eldorado» moderno que han dado en llamar la *silver economy*.

Dicho de otra manera, si los 65 años son la «tercera edad», ¿qué son los 80 años, o los 100? Porque, lo que los datos nos dicen, como se muestra en el Gráfico 1, es que la idea de una «gran edad» a partir de la

CUADRO 1
EDAD EQUIVALENTE HOY A LOS 65 AÑOS DE 1900*

	Edad a la que sobrevive el 26,18 % de una generación		Edad a la que la esperanza de vida es de 9,1 años	
	1900	2017	1900	2017
Hombres.....	65	89	65	79
Mujeres.....	65	93	65	82
Ambos sexos.....	65	91	65	81

NOTA: *En 1900, a los 65 años sobrevivía el 26,18 % de una generación y la esperanza de vida era de 9,1 años (unisex).
Edad redondeada al entero más próximo.

FUENTE: Elaboración propia a partir del INE.

cual al individuo representativo le sucede todo aquello que, a pesar de *i*) el ambiente prevaleciente, *ii*) los recursos propios y colectivos disponibles, *iii*) los estilos de vida generales o *iv*) su propia genética, lo lleva a la muerte, debe de ser una diana móvil. Nadie sabe cuál es la «gran edad», pero el gráfico aludido es muy elocuente en que sí, por casualidad, esa edad, en 1900, fuesen los 65 años, hoy debe estar muy por encima de ella. El lector no tiene más que desplazarse hacia su derecha siguiendo la línea horizontal que corta a la curva de supervivencia de ese año, justamente en la abscisa 65.

Las curvas de supervivencia reflejan la trayectoria de la mortalidad entre 1900 y 2017 y también la enorme ganancia de años de vida que se ha producido en el período. Estas ganancias se han producido en todas las edades y no solo en las edades en las que en el pasado la mortandad infantil era terrible. Hasta el punto de que ya casi no quedan ganancias que realizar a edades laborales (por debajo de los 65 años) y sí mucho por ganar hasta «comprimir» la mortalidad en los 120 años para todos, aunque esto no sucederá de forma tan lineal. Entre otras razones porque el límite de la vida humana ya está siendo puesto en cuestión

por muchos investigadores que creen que el envejecimiento puede detenerse e incluso revertirse.

El Cuadro 1 pone números a la dinámica que se desprende del Gráfico 1. Pueden utilizarse dos métricas, al menos, para inferir cuál es hoy la edad equivalente a los 65 años de 1900.

Bajo el criterio del porcentaje que sobrevive a una determinada edad, los 65 años, para encontrar hoy la edad a la que sobrevive el 26,2 % de una generación, lo que en 1900 sucedía a los 65 años, hay que remontarse a los 91 años utilizando las tablas de mortalidad del INE. La otra métrica es la de la esperanza de vida. Es decir, en 1900, a los 65 años, los supervivientes tenían todavía 9,1 años de vida media. Pues bien, para encontrar hoy la edad a la que la esperanza de vida es la misma, hay que remontarse a los 81 años.

La edad equivalente hoy a los 65 años de 1900, es decir, a la que estamos más o menos como entonces a aquella edad, debe estar entre los 81 y los 91 años. Por supuesto, esta es una grosera estimación que necesita muchas puntualizaciones, pero que expresa muy elocuentemente la dinamicidad de lo que deberíamos llamar la «gran edad» en vez de ir añadiendo

ordinales a los 65 (tercera edad) y, de paso, dejando vacíos de contenido a los precedentes.

Después de este análisis, ¿seguiríamos hablando de «envejecimiento»? O, más bien, ¿empezaríamos a poner el foco en la longevidad como una fuerza dinámica que tira de muchos otros hitos del ciclo vital y que apenas tenemos en cuenta? Con el foco puesto en la longevidad, empezaríamos a entender la causa del denominado «problema de las pensiones», es decir, que no es la falta de nacimientos (lo que puede causar problemas, no menores, de liquidez), sino la incesante extensión de la esperanza de vida sumada a la resistencia a elevar la edad de jubilación (la barrera de los 65 años) la que provoca el problema de solvencia de las pensiones.

3. ¿Niños o robots?

En el marco recién trazado de una longevidad creciente, ¿dónde se sitúa el clamor por la natalidad?

La primera constatación es que no nacen tantos niños como antes. Según datos oficiales definitivos del INE, en 1975, con una población en España de 35.700.000 habitantes, se produjeron 669.378 nacimientos, esto es, un 18,7 ‰, mientras que, en 2017, con 46.500.000 habitantes hubo 393.181 nacimientos, un 8,5 ‰. En los 42 años transcurridos, pues, la tasa de natalidad ha descendido más de diez puntos. La tasa de fertilidad ha pasado de 2,8 hijos por mujer en edad fértil a 1,3 hijos.

Esto no sucede por casualidad. La evidencia de que la vida es cada vez más larga impregna nuestro ciclo vital de forma material, determinando ajustes en muchas otras decisiones que los individuos y la sociedad adoptan, aunque no en todas (Herce y Del Olmo, 2013). Por ejemplo, se extienden *pari passu* los períodos educativos, incluidos los obligatorios. Esto valida una de las predicciones básicas de la teoría del capital humano: vidas más largas requieren una mayor acumulación de capital humano. También se retrasan, correspondientemente, las edades de entrada a la actividad laboral, las de maternidad al primer hijo o las de formación del primer hogar. Esto en lo que se refiere a la primera fase del

ciclo vital. En la fase madura y final, se constatan retrasos en la edad a la que interviene la incapacidad permanente (a efectos de la percepción de una pensión) o la condición de viudedad (a efectos de percepción de una pensión) por fallecimiento de la pareja. Condiciones estas muy directamente ligadas a los mismos factores que determinan la extensión de la duración de la vida.

Curiosamente, el único indicador que va contrariamente en esta dinámica es el de la edad (efectiva, no legal) media de jubilación. Que, o bien se ha estancado, o incluso ha descendido en las últimas décadas. Esta contradictoria deriva del único factor de ajuste que logra el equilibrio de las fases del ciclo vital en las que se generan recursos y en las que estos se necesitan es inexplicable. Pero ya sabemos que depende de otro tipo de acuerdos que no tienen nada que ver ni con la biología ni con la percepción clara de que la vida dura cada vez más.

En su lugar, preferimos invocar a una natalidad accionable desde la política pública para que nos provea de los efectivos laborales que equilibren los grupos de edad, esa famosa y desmovilizadora pirámide de edad en la que uno solo ve la amenazadora barrera horizontal de los 65 años, ya que no se equilibran los ciclos vitales individuales.

Hay dos tipos de reivindicaciones respecto a la natalidad. La de los responsables políticos que, cual soberanos absolutistas, reivindican «más brazos» para el Estado, de forma que aquellos sostengan a una creciente población jubilada. La segunda reivindicación acerca de la natalidad procede del ámbito mucho más propio a ella que es el de la mujer y, más concretamente, las parejas. Cuando se les interroga acerca de cuántos hijos desearían tener «solventemente», es decir, afrontando los costes y esfuerzos que conlleva su desarrollo y educación, indican sistemáticamente que uno más de los que tienen, desde luego en España (Eurobarometer, 2006).

Esto refleja la necesidad de, ahora sí, instrumentar políticas de conciliación que permitan a las parejas realizar sus aspiraciones reproductivas. Las políticas

natalistas son viciosas, las de conciliación virtuosas y, en principio, rendirán las últimas un mejor resultado que las primeras. Espero que se aprecie la distinción entre políticas natalistas y políticas de conciliación.

Recapitemos las dos principales conclusiones de este apartado (apoyados en el apartado previo): *i)* los niños que no nacen son los años de más que ganamos cada década que pasa, aunque estas ganancias se producen ya a edades no laborales, mientras que los niños, por definición, nacen a edades prelaborales y; *ii)* las parejas desean tener un hijo más de los que tienen.

La primera expone crudamente una verdad incómoda: no deseamos jubilarnos más tarde convirtiendo estas ganancias de vida en trabajo. Quizá porque no soportamos a nuestros jefes, a nuestros subordinados o, simplemente, nuestros trabajos. Estos y aquellos nos desagradan y deseamos terminar cuanto antes nuestra carrera laboral si alguien nos asegura los ingresos sustitutivos del salario, incluso aceptando pérdidas contenidas en las rentas de jubilación. La segunda, más amable, nos puede llevar a la percepción de que los problemas de las pensiones, dada nuestra resistencia a jubilarnos más tarde, se resolverían porque con el tiempo más y más trabajadores entrarían en el circuito de la Seguridad Social, quien sabe si para descubrir más tarde que su jubilación debería afrontar un retraso acrecentado. No parece esta la mejor manera de afrontar los graves problemas de financiación a los que están abocados los sistemas de pensiones en todo el mundo.

¿Y los robots? Porque, si algo está empezando a preocupar a la sociedad, tanto o más que las pensiones, es la perspectiva de que los robots desplacen masivamente a los humanos en la realización de una amplísima gama de tareas y trabajos. El Eurobarómetro es muy elocuente al respecto: «Almost three quarters agree that due to the use of robots and artificial intelligence, more jobs will disappear than new jobs will be created (74 %), and almost as many agree robots and artificial intelligence steal people's jobs (72 %)» (Eurobarometer, 2017).

En Jimeno (2019) se puede leer: «By looking at the effects of technological change... taking place at the same time that population ageing, we conclude that it is likely that even though population ageing creates incentives for automation, per capita growth will slow down during the demographic transition that most countries are going through».

No puede decirse que, estando los robots, sobran los niños, claro. Pero si la transición demográfica que se está produciendo es irreversible, el envejecimiento resultante de la resistencia a adaptarse a la «gran edad», un mero efecto estadístico, en realidad, va a obligarnos a adoptar masivamente a los robots. Ello, como muy bien se indica en el párrafo anterior, no va a dejar de tener consecuencias, al menos durante un período transitorio cuya forma, hoy por hoy, no hay manera de discernir. Pero que queda claro, no hay nada fatal en la dicotomía niños-robots, que tampoco es un dilema.

4. Robots, trabajo y pensiones

Frey y Osborne (2013) sembraron la alarma. Al menos, en ese humor se interpretó popularmente su contribución pionera a una visión moderna de las consecuencias de la robotización. Desde entonces, la literatura se ha hecho más neutral a medida que se comprueba que, al fin y al cabo, ya llevamos unas cuantas décadas conviviendo con robots. Hasta el punto de que, para algunos, el problema no es que haya demasiados robots, sino que hay pocos. Esto lo reconocen hasta los líderes laboristas (Byrne, 2018).

No es seguro que los robots contribuyan a un aumento neto del empleo, pero está claro que, al menos, ello puede suceder de manera coincidente si se adoptan políticas adecuadas. Todas las grandes disrupciones tecnológicas, hasta el presente, han traído a largo plazo un claro aumento neto del empleo y una expansión de las rentas laborales. Lo que sí es seguro (siempre ha pasado) es que este resultado, de darse, no se dará sin una transición que necesariamente será del tipo «destrucción creativa», *à la* Schumpeter.

Ello quiere decir que habrá que instrumentar, con cargo a la productividad extra que se generaría, esquemas que traten de compensar a los desplazados en este proceso —quizá modernizando algunos esquemas actuales orientados a cubrir situaciones asimilables de falta de recursos—. Tampoco deberían despreciarse los mecanismos «de mercado» que puedan ayudar en esta transición. Por ejemplo, el ahorro de los trabajadores, regularmente depositado en forma de activos inmobiliarios o vehículos financieros escasamente vinculados al PIB, podría orientarse hacia activos productivos basados en la digitalización, de forma que una parte de los dividendos de esta fluya naturalmente hacia los trabajadores disminuyendo la necesidad de transferencias.

La disrupción digital lo permea todo. Combinada con el proceso de longevidad extrema al que se aboca la especie, impulsado por la disrupción genética, y los profundos cambios en los estilos de vida, conforma una transformación sin precedentes de la sociedad y las fuerzas productivas.

Todo ello impacta de manera decisiva en los procesos de distribución de la renta. La distribución primaria, para empezar, es decir, el flujo inicial de la renta desde la «boca del manantial» a las arcas de los propietarios de los factores de producción: capital y trabajo. Contra la creencia de que hay una división tajante entre unos y otros, esto no es así, ya que multitud de trabajadores son accionistas de compañías cotizadas y no cotizadas, si bien, no es evidente cómo lograr que los trabajadores acaben participando masivamente de los beneficios de la automatización por la vía «natural» de la propiedad de una parte significativa de estos medios de producción (DeCanio, 2016).

Fuera de los regímenes totalitarios, incluidos los esclavistas y feudales, los trabajadores y accionistas no son clases mutuamente excluyentes, pueden solaparse hasta niveles muy amplios, como sucedería en un mundo caracterizado por un «capitalismo popular». De ahí mi recomendación anterior de que los trabajadores pongan sus ahorros en empresas basadas en robots e inteligencia artificial.

La distribución primaria puede verse muy favorecida a favor de los trabajadores si la revolución digital les sirve de apoyo para apalancar su productividad y, por ende, sus salarios. Pero también puede desproveerlos de una parte relevante de sus recursos primarios, sea por el desplazamiento de los trabajadores del mercado de trabajo o por la depauperación de sus condiciones laborales. En estos casos, el resultado sería la masificación del «trabajo en pobre» (*working poors*) o el paro masivo.

Sea como fuere, parece ineludible prever una transición en la que los mecanismos de *tax-transfer* deberán calibrarse con sumo cuidado para ayudar. Ahora bien, habrá que tener cuidado, porque esta transición hacia, espero, un mejor futuro para el empleo puede desembocar también en un cambio, a peor, del paradigma vigente de causación de derechos sociales y económicos (para este párrafo y siguientes: Herce, 2019).

Muy resumidamente. Si como consecuencia de la revolución digital los empleos se pierden o se precarizan de manera significativa, podría emerger la «mera ciudadanía» como base de los derechos económicos y sociales, sustituyendo a la base laboral de los mismos que hoy existe. Esto puede parecer una ventaja y hasta tiene muchos defensores, por ejemplo, los de la renta básica. Pero más bien, en mi opinión al menos, tiene muchos inconvenientes.

Si bien la mera ciudadanía es ya la base de derechos tan importantes como la educación y la sanidad y otros menores, los derechos a pensión, a prestaciones por desempleo, incapacidad transitoria y otros siguen arraigados en una base laboral que liga su cuantía al desempeño laboral de los individuos y cimienta férreamente su participación activa en el esfuerzo productivo y el reparto primario de sus frutos.

La desaparición o erosión severa de la base laboral y su sustitución por la mera ciudadanía como fundamento de los derechos económicos y sociales constituiría un acto de resignación y abandono frente al reto de la robotización y nunca proporcionaría mejores derechos que los actuales. Una sociedad de renta básica

generalizada sería la realización de un «escenario Piketty-*Elysium*» en el que una superclase dominaría a una ingente subclase de «trabajadores» alimentada por una renta básica y/o trabajos sociales de baja calidad¹.

Entre los derechos que más podrían sufrir con este cambio de base de causación (y acumulación) de los mismos se encuentran las pensiones, especialmente las de jubilación.

Por la discusión del apartado 2, ya debería haber quedado claro que el «problema» de las pensiones no lo causan los niños, sino la creciente esperanza de vida bajo la restricción cultural de la barrera de los 65 años. Es importante entender esto, porque, obviamente, la solución en cada escenario perceptivo es muy diferente y un error en la formulación de políticas podría costar muy caro.

En particular, las políticas natalistas por el motivo de que los niños, ya trabajadores, aporten a la financiación de las pensiones, en ausencia de cambios en la tasa de sustitución de aquellas, correrían el riesgo de acabar provocando algún síntoma propio de un esquema piramidal. Esos niños reclamarían más adelante sus pensiones, con todo derecho, y se necesitarían todavía más niños.

Mutatis mutandis, pero no mucho, del mismo tenor y efectos serían las políticas migratorias; en definitiva, políticas para reforzar la fuerza de cotizantes del sistema que, naturalmente, reclamarán derechos futuros de pensión, con las mismas condiciones que aquellos a quienes han financiado. Esta visión del recurso humano, sean niños o inmigrantes, no puede restringirse a un enfoque puramente demográfico, de equilibrio de efectivos en la ratio «cotizantes/pensionistas». Pero, cada vez más, los factores biométricos

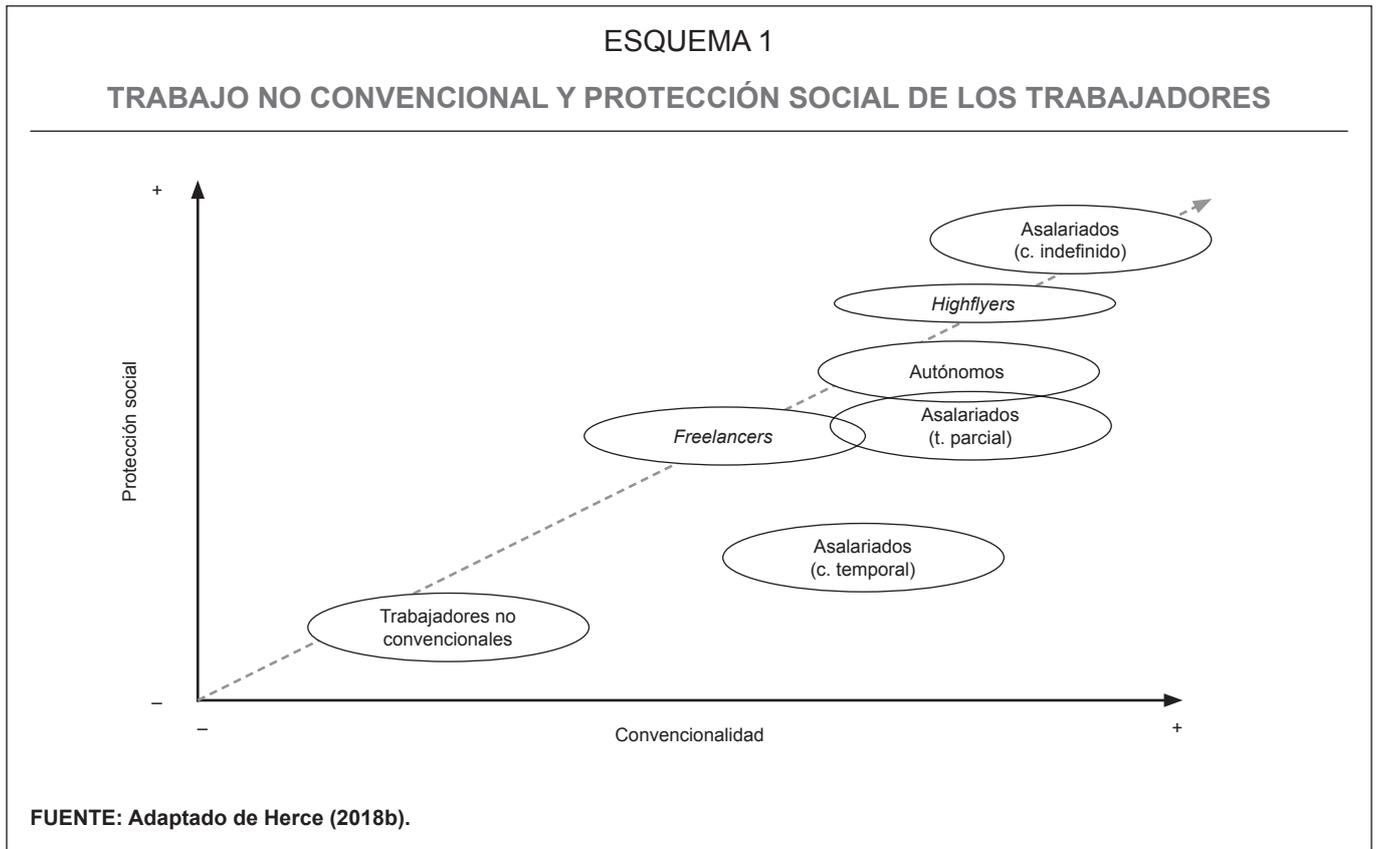
(supervivencia y mortalidad) deben ser tenidos en cuenta en el cálculo de las pensiones y todo capítulo de gasto social vinculado a la edad, no solamente al número de efectivos.

Es indiscutible que tanto los nacimientos como las migraciones son fenómenos demográficos de primera magnitud que responden a motivaciones íntimas de los individuos y sus hogares. Pero, desde el punto de vista social, sin embargo, y menos aún con una lógica utilitarista (niños o inmigrantes para que financien las pensiones, por ejemplo), no pueden ser ni más ni menos deseables de lo que lo son para los individuos directamente concernidos, y solo cuando la realización de estos fenómenos sobrepasara límites considerados críticos por la sociedad (sobrepoblación, tráfico desordenado o inhumano de personas) se justificaría una intervención. Adviértase, no obstante, que ninguna de estas aseveraciones está libre de interpretaciones muy complejas sobre las que es muy difícil establecer consensos.

Existe la creencia de que, por encima de un determinado valor de la ratio cotizantes/pensionistas, las pensiones serán sostenibles, de lo que se derivan las políticas natalistas y el confiado recurso a la inmigración (de ser esta necesaria, se añade). Pero hay una importante matización que hacer: la creciente longevidad, dadas las fórmulas de cálculo de las pensiones, requerirá cada vez más cotizantes por cada pensionista y cada uno de estos nuevos cotizantes (sean niños o inmigrantes) requerirá más nuevos cotizantes cuando se jubile. Como el proceso no se detiene en esta segunda ronda de «re población» de las cohortes de soporte, cabe imaginarse cómo el sistema de pensiones se transmuta gradualmente en un esquema cuasi piramidal.

Por último, todo argumento demográfico y/o biométrico sobre las pensiones debe encuadrarse también en el marco del «futuro del trabajo». Ya se ha aludido al problema de la causación de derechos económicos y sociales y la distribución primaria de la renta. Y, de la misma forma que se teme la irrupción masiva de los

¹ Este escenario es uno de los anticipados por Thomas Piketty (2013), en el que el 1 % de los individuos poseen la riqueza y las fuentes de renta y el 99 % restante apenas una porción de las rentas generadas en la economía cada ejercicio. El término *Elysium* se refiere al conocido film de ciencia-ficción del mismo nombre en el que se caracteriza a una sociedad de este tipo mediante el recurso a una inmensa subclase social dominada por una élite que lo posee todo (*Elysium*, 2013).



robots en el universo de las tareas desempeñadas por trabajadores humanos con el consiguiente desplazamiento de estos últimos al paro o la precariedad laboral (Frey y Osborne, 2013), cabe pensar que el futuro podría ser mucho más esperanzador en la medida que este desplazamiento de los trabajadores fuese hacia trabajos de más calidad apoyados en robots e inteligencia artificial (Observatorio ADEI, 2017).

Aunque algunos desarrollos actuales, que no invalidan enteramente el anterior desiderátum, relativos a la extensión de la *gig economy* y el trabajo de plataformas, indican claramente la necesidad de enfocar con cuidado y precisión lo que está sucediendo. En el Esquema 1 se muestra con elocuencia el caso de los trabajos «no convencionales» en lo que se refiere a la protección de sus derechos sociales (Herce, 2018b).

5. Conclusión

La sociedad está siendo testigo de profundos cambios demográficos, tecnológicos y en los estilos de vida que están transformando decisivamente el sistema productivo y las bases mismas de la distribución de la renta. Los cambios demográficos se declinan en forma de una fecundidad ultrarreducida y una extensión aparentemente sin límite de la esperanza de vida. La inmigración, que no es un cambio menor, en su aspecto puramente numérico, es una dinámica de suma cero y son otros los aspectos de esta que preocupan o debieran preocupar. Los cambios tecnológicos, en buena medida autónomos respecto a los demográficos, aunque ortogonales a estos, se concentran en una revolución digital plenamente equiparable a la Revolución Neolítica y la Gran Revolución Industrial de los siglos XVIII y XIX,

más que en la n-sima Revolución Industrial, y prometen trastocar el trabajo, el ocio y los estilos de vida de la población, la gobernanza de la sociedad y, naturalmente las fuerzas productivas y, con ellas, la distribución de la renta.

En este contexto, el fuerte descenso de la natalidad refleja en parte, cuando no viene causado por, la incesante deriva de la longevidad. Nada puede reemplazar a los nacimientos en lo que se refiere a aspectos vitales esenciales, pero, como se argumenta en este ensayo, una mejor gestión social e institucional de la edad de cara a la jubilación lleva ya demasiado tiempo en la agenda social y política. No se trata solo de retrasar la edad de jubilación acompañándola a la evolución de la esperanza de vida. Esta, por otra parte, es la única medida capaz de lograr al mismo tiempo la sostenibilidad y las pensiones. De todas las pensiones, públicas o privadas, de capitalización o de reparto, de prestación o de aportación definida. Pero, además, hay que acabar con una discriminación etaria que se da en muchos ámbitos de la vida social y económica y empezar a ver el tesoro de experiencia y conocimiento, apalancado en la inteligencia artificial, que atesoran los trabajadores maduros.

Las generaciones más jóvenes, si acaso todavía no entienden racionalmente las implicaciones de la demografía y la tecnología (las menos jóvenes menos aún las entienden), registran mejor que las demás algunos cambios, reflejados en sus opciones de formación de hogares y reproductivas, no todas ellas limitadas por la disponibilidad de trabajo, ingresos y tiempo, sino gobernadas por aspiraciones genuinas a configurar su vida de manera diferente empoderadas por la digitalización. Así, sus opciones de actividad productiva, movilidad, posesión de activos o ahorro, no solo no se ven restringidas, sino multiplicadas. Aunque no todos los jóvenes lo han entendido y porfían en las cunetas de los viejos paradigmas laborales y productivos ahondando involuntariamente la trinchera de la precariedad, eso sí, con la inestimable ayuda de los no menos viejos paradigmas educativos y formativos (formación profesional).

Este poderoso cruce de caminos demográficos, tecnológicos y societales se traduce en una clamorosa interpelación a los agentes económicos y sociales y también a los agentes institucionales, de cara a su adaptación a los paradigmas emergentes, a los que deben contribuir a dar forma. Así como induce a la adopción de políticas que hagan de la robotización una oportunidad para los trabajadores. Estas adaptaciones ayudarían mucho más a mantener los compactos sociales de redistribución de la renta que una natalidad compensatoria de los viejos equilibrios etarios.

Referencias bibliográficas

- Byrne, L. (2018). Britain's problem is not too many robots – it's too few. *NewStatesman*. May 29. Recuperado de <https://www.newstatesman.com/politics/business-and-finance/2018/05/britain-s-problem-not-too-many-robots-it-s-too-few>
- DeCanio, S. J. (2016). Robots and humans - complements or substitutes? *Journal of Macroeconomics*, 49, 280-291. Recuperado de <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S016407041630043X?token=A8304E9C1C963ECE9DF1D6824AC147E6720241C64AB357AFD0E375766B31C6CDD3D61016886E22CB43744A55180E589>
- Elysium* (2013). Recuperado de <https://www.filmaffinity.com/es/film870435.html>
- Eurobarometer (2006). Childbearing Preferences and Family Issues in Europe. *Special Eurobarometer*, (253). October. Recuperado de <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/406/p/5>
- Eurobarometer (2017). Attitudes towards the impact of digitalisation and automation on daily life. *Special Eurobarometer*, (460). May. Recuperado de <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2160>
- Frey, C. B. and Osborne, M. A. (2013). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting and Social Change*, 2017, 114(C), 254-280. Recuperado de https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf
- Garrido, L. (1996). La revolución reproductiva. En C. Castaño y S. Palacios (Eds.), *Salud, dinero y amor. Cómo viven las mujeres españolas de hoy*, (pp. 205-238). Madrid: Alianza.
- Herce, J. A. (2018a). Longevity and the greyny boom. *WD Mi Jubilación*. Recuperado de <https://www.jubilaciondefuturo.com>

es/recursos/doc/pensiones/20160516/en/longevity-and-the-greyny-boom.pdf

Herce, J. A. (2018b). *Acceso a la Protección Social de los trabajadores sea cual sea su forma de empleo en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Dictamen para ATA*. Recuperado de <https://ata.es/wp-content/uploads/2018/05/Dictamen-ATA-Europa-Completo.pdf>

Herce, J. A. (2019). El empleo en el alero y las pensiones al caldero... o no. *Economistas*, (162-163). Marzo.

Herce, J. A. y Del Olmo, F. (2013). Reinventar la Seguridad Social asegurando la Gran Edad. En J. A. Herce (Dir), *Pensiones: Una reforma medular*. Fundación de Estudios Financieros y Círculo de Empresarios. Recuperado de <https://www.fef.es/publicaciones/papeles-de-la-fundacion/item/273-estudio-pensiones-una-reforma-medular.html>

Jimeno, J. F. (2019). Fewer babies and more robots: economic growth in a new era of demographic and technological changes. *SERIEs*, 1-22. Recuperado de <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs13209-019-0190-z>

Observatorio ADEI (2017). *El trabajo del futuro*. Observatorio ADEI. Recuperado de <http://observatorioadei.es/publicaciones/NotaTecnica-EI-trabajo-del-futuro.pdf>

Piketty, T. (2013). *Le Capital au XXI^e siècle*. París: Seuil. Recuperado de <http://piketty.pse.ens.fr/files/Piketty2013IntroChap1.pdf>

Turing, A. M. (1950). Computing Machinery and Intelligence. *Mind*, (49), 433-460.

Van de Kaa, D. J. (1987). Europe's second demographic transition. *Population Bulletin*, March, 42(1), 1-59. Recuperado de <https://estvitaesydemografia.files.wordpress.com/2013/04/europec2b4s-second-demographic-transition.pdf>

ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



Begoña Cueto Iglesias*

LA PIRÁMIDE DE POBLACIÓN Y EL MERCADO DE TRABAJO

El aumento de la esperanza de vida y la caída en la tasa de natalidad han dado lugar a un importante proceso de envejecimiento de la población. Las previsiones señalan un aumento importante de la población mayor de 64 años y, por tanto, la reducción de la población potencialmente activa. Los cambios en la composición de este colectivo, en términos de edad y educación, junto con las reformas en los sistemas de pensiones, es previsible que den lugar a un incremento de las tasas de actividad y empleo, especialmente entre las mujeres y los individuos entre 55 y 64 años.

The population pyramid and the labour market

The increase in life expectancy and the fall in the birth rate have led to a significant process of population aging. Forecasts indicate a significant increase in the population over 64 years of age and, therefore, the reduction of the potentially active population. Changes in the composition of this group, in terms of age and education, together with reforms in the pension systems, are expected to lead to an increase in activity and employment rates, especially among women and individuals between 55 and 64 years old.

Palabras clave: envejecimiento, participación laboral, empleo.

Keywords: aging, labour participation, employment.

JEL: J11, J21, J26.

1. Introducción

Uno de los principales retos al que se enfrentan los mercados de trabajo de la mayor parte de los países occidentales es el envejecimiento de la población. El descenso de la natalidad junto con el aumento de la esperanza de vida han cambiado la estructura demográfica, de forma que la población joven cada vez supone un menor porcentaje, mientras que ocurre lo contrario con el grupo de mayores de 64 años.

Los efectos de este proceso sobre el mercado de trabajo son intensos. En los próximos años, las generaciones más numerosas (aquellas nacidas en las décadas de los sesenta y los setenta) iniciarán su proceso de salida del mercado de trabajo y de jubilación. Por otra parte, las cohortes que se incorporarán al mercado laboral serán cada vez más pequeñas como consecuencia del descenso de la natalidad. Esto supone que la población potencialmente activa tendrá un menor tamaño, a la vez que aumentará el número de personas inactivas. Por tanto, en el medio y largo plazo, para mantener el número de personas empleadas será necesario avanzar hacia mayores tasas de ocupación de las personas de más edad, las

* Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Oviedo.

Versión de 15 de marzo de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.908.6822>

cuales son muy bajas si las comparamos con las de los individuos en las edades centrales de la vida.

El objetivo con el que se plantea este artículo es analizar las consecuencias para el mercado de trabajo del proceso de envejecimiento de la población que se está experimentando en España. Para ello, en primer lugar, se presentan los cambios habidos en los principales indicadores demográficos. A continuación, se estudia la participación laboral, teniendo en cuenta dos variables clave como son el género y la edad. El siguiente apartado presenta datos relacionados con el proceso de salida del mercado de trabajo, para finalizar con un breve apartado de conclusiones.

2. Envejecimiento de la población

Como se ha indicado previamente, el envejecimiento de la población es uno de los retos más importantes a los que se enfrentan las sociedades actuales. Este proceso es consecuencia de dos fenómenos que han cambiado con mucha rapidez la sociedad española: por una parte, el incremento en la esperanza de vida y, por otra, el descenso de la tasa de natalidad.

El aumento de la esperanza de vida al nacer ha sido constante durante el pasado siglo. Según los indicadores demográficos del INE, en 2017, superaba los 83 años, diez años más que en 1975. La consecuencia de este incremento es el crecimiento de la población mayor de 64 años que, como veremos más adelante, se acerca al 20 % de la población total.

Respecto a la tasa de natalidad, se ha reducido bruscamente, de manera que, en 1995, los nacimientos se habían reducido a la mitad en apenas dos décadas (Carabaña, 2003). En 2017, la tasa bruta de natalidad se situaba en 8,4 nacidos por cada 1.000 habitantes (frente a 18,7 en 1975).

Ambos fenómenos —baja tasa de natalidad y aumento de la esperanza de vida— han dado lugar a un aumento de la edad media de la población. De acuerdo con los datos de Eurostat, en la década de

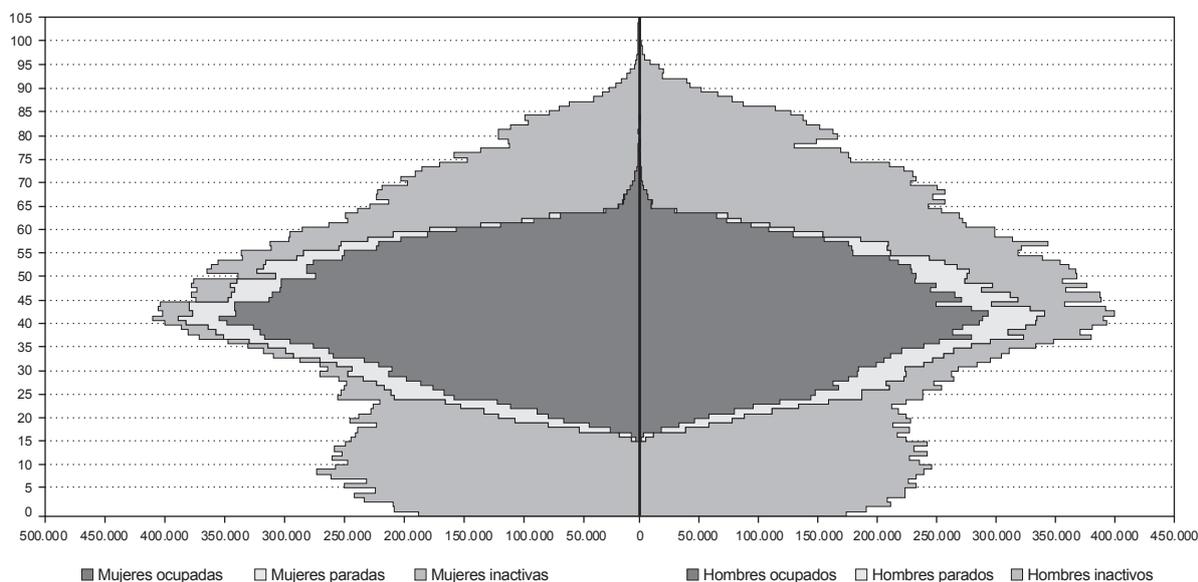
los sesenta del pasado siglo, estaba en torno a los 32 años. Sin embargo, desde hace más de una década, la edad media de la población de la Unión Europea se sitúa por encima de los 40 años. Nuestro país no ha sido ajeno a este proceso de envejecimiento y, así, la edad media de la población estaba en los 43,6 años en 2018, cuando en el año 1964 se situaba en los 30.

Gráficamente, podemos ver cómo el descenso de la natalidad ha dado lugar a un cambio en la forma de las clásicas pirámides de población. Hace unas décadas, la base de la pirámide era amplia como consecuencia del mayor tamaño de las cohortes más jóvenes en comparación con las de más edad. En cambio, ahora las cohortes son más pequeñas haciendo que la base de la pirámide sea menor que su zona media (Gráfico 1). Además, el aumento de la esperanza de vida hace que la pirámide se «estire» porque las cohortes alcanzan cada vez una mayor edad.

En definitiva, si atendemos a la estructura de edades, observamos que el porcentaje de población mayor de 65 años ha crecido hasta suponer el 17,7 % en el año 2018, mientras que los menores de 16 años solo alcanzan el 16 %. Por tanto, hay más población de mayor edad que jóvenes. A partir de estas cifras, se puede calcular la tasa de dependencia de las personas de más edad —porcentaje entre la población de 65 o más años y la población entre 16 y 65 años—. Este indicador se situó en 29,2 en 2018 en España, en cifras muy similares a la media europea, y que duplican las que se registraban en la década de los setenta, de acuerdo con los datos de Eurostat.

En el Gráfico 1 se muestra la pirámide de población para España en 2018, teniendo en cuenta la situación laboral de las personas. Están ocupadas el 41,7 %; en situación de desempleo un 7,5 %; y son inactivas un 50,8 %. Teniendo en cuenta el crecimiento de la población de 65 años o más, la proporción de personas inactivas cada vez es mayor, lo que ha originado una gran preocupación sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones, siendo este uno de

GRÁFICO 1
PIRÁMIDE DE POBLACIÓN, SEGÚN SITUACIÓN LABORAL (2018)



FUENTE: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (EPA).

los temas que más se ha estudiado en relación con el envejecimiento y sus consecuencias¹.

3. Participación laboral a lo largo de la vida

Mientras que la edad media de la población está determinada por la tasa de natalidad y por la esperanza de vida, en el mercado de trabajo la edad media de la población activa está condicionada por la edad mínima de entrada y la edad de jubilación (Herce, 2016). En ambos casos, la edad efectiva de entrada o salida en el mercado laboral es diferente a la establecida legalmente. Así, la prolongación del período educativo

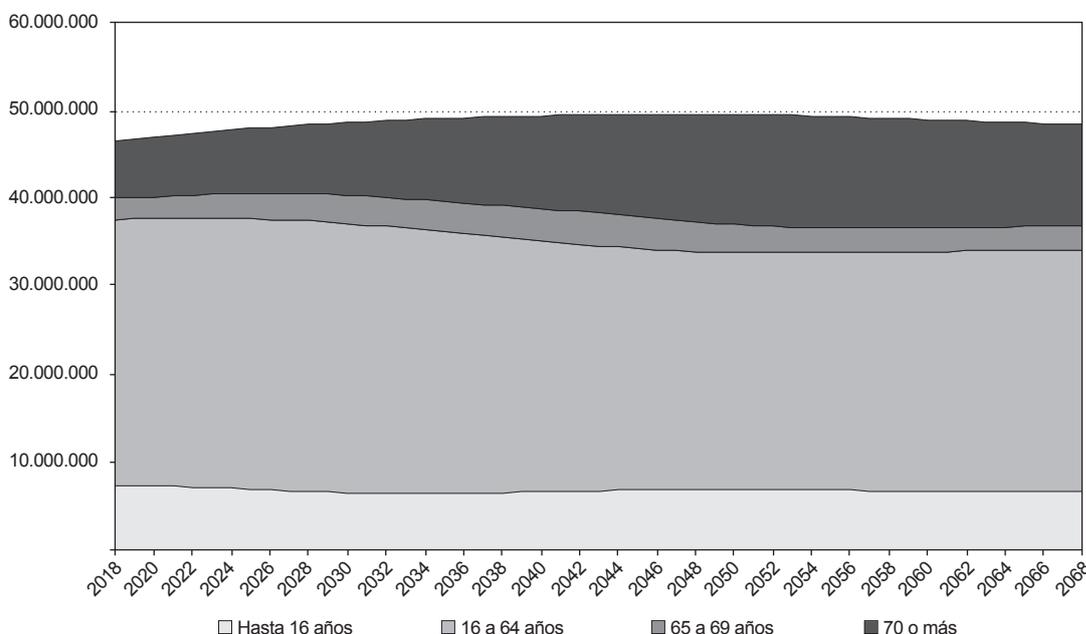
retrasa la entrada más allá de los 16 años y la salida se produce con adelanto. Además, la situación laboral varía sustancialmente a lo largo de la vida, como veremos en el segundo subapartado.

El tamaño de la población potencialmente activa

Las edades legales de entrada y salida del mercado del trabajo nos permiten analizar el tamaño de la población potencialmente activa. Asimismo, las proyecciones de población nos aportan información para estimar dicho tamaño en el futuro. Según los datos del INE, en 2018, residían en España 46.600.000 personas. Como se indicaba previamente, un 16 % tenía menos de 16 años y un 17,7 % tenía 65 o más, de forma que la población potencialmente activa se situaba en 33.100.000 (un 66,3 % del total).

¹ La literatura sobre pensiones y envejecimiento es muy amplia y no es este tema el objeto del presente artículo. Algunas referencias actuales pueden ser: Conde-Ruiz (2017), Esteve *et al.* (2018), De la Fuente *et al.* (2018), Hernández de Cos *et al.* (2017) o Zubiri (2016).

GRÁFICO 2
PROYECCIÓN DE POBLACIÓN. DISTRIBUCIÓN SEGÚN TRAMOS DE EDAD



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

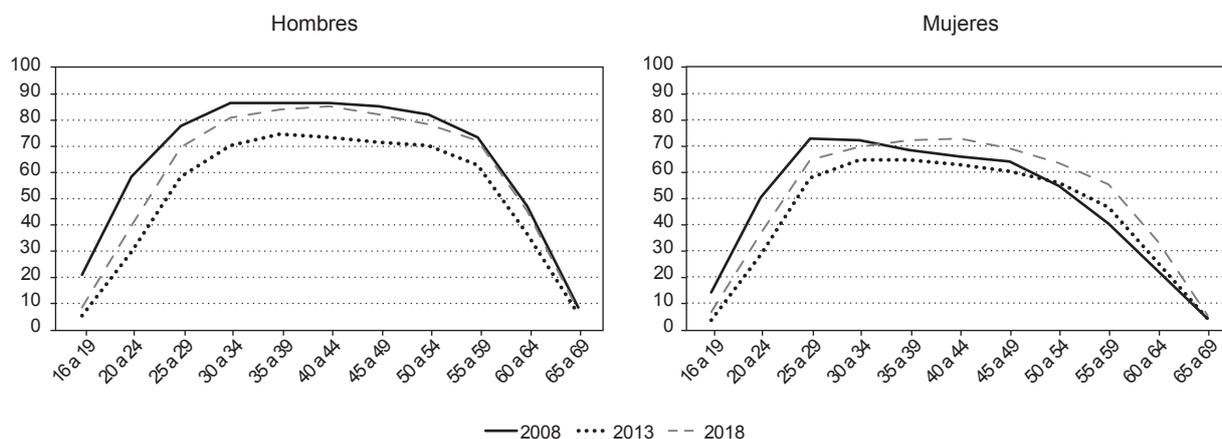
De acuerdo con las proyecciones de población del INE², la población residente en España llegaría a un máximo de 49.680.000 en 2047. En el Gráfico 2 podemos observar esta evolución hasta 2068 y el cambio en la distribución según grandes grupos de edad. La población menor de 16 años alcanzaría un mínimo del 13,2 % en 2034-2035, estabilizándose posteriormente en torno al 14 % (unas 6.600.000 personas). El grupo con edades comprendidas entre los 16 y los 64 años sufriría una reducción de más de diez puntos porcentuales, desde el 66,3 % actual hasta un mínimo del 55,4 % en 2050-2052 (pasa de superar los 30.000.000 a situarse por debajo de los 27.000.000). Como cabe esperar, las personas

de más edad son las que aumentan su peso en mayor medida, alcanzando el 31,6 % en 2050 (pasan de casi 9.000.000 a más de 14.000.000).

Vale la pena señalar el peso específico del grupo que tiene entre 65 y 69 años, dado que la reforma de las pensiones tiende a aumentar la edad de jubilación y, por otra parte, algunos colectivos pueden retrasar la salida del mercado de trabajo hasta los 70 años. Así, en primer lugar, la reforma de las pensiones realizada en 2011 (Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social) supone un retraso progresivo de la edad de jubilación que va de los 65 hasta los 67 años en 2027. Y, en segundo lugar, algunos grupos dentro de los funcionarios tienen la posibilidad de seguir ejerciendo su actividad hasta los 70 años, si lo desean voluntariamente. Este es el caso de funcionarios de cuerpos docentes universitarios,

² Las proyecciones de población que ha realizado el INE pueden consultarse en https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176953&menu=ultiDatos&idp=1254735572981

GRÁFICO 3
TASA DE EMPLEO SEGÚN EDAD EN ESPAÑA
(En %)



FUENTE: Elaboración propia a partir de la EPA.

magistrados, jueces, fiscales, secretarios judiciales y registradores de la propiedad.

Este grupo de edad —entre 65 y 69 años— tiene un peso de entre un 5 y un 7,5 % del total de la población durante todo el período considerado. Así, pasa de 2.400.000 personas en 2018 a un máximo de 3.700.000 en 2043, de acuerdo con las previsiones del INE. Si consideramos la población potencialmente activa incluyendo este colectivo, esta no bajaría de los 30.000.000 de personas en el período analizado.

El empleo a lo largo de la vida

La importancia de la distribución por edades de la población, en términos de su efecto sobre el mercado de trabajo, se debe a que las tasas de actividad y de ocupación a lo largo de la vida son diferentes, tal y como se puede apreciar en el Gráfico 3. Tanto para los hombres como para las mujeres se obtiene un patrón en forma de U invertida, que implica tasas bajas de empleo durante la etapa de entrada al mercado de trabajo, alcanzar las

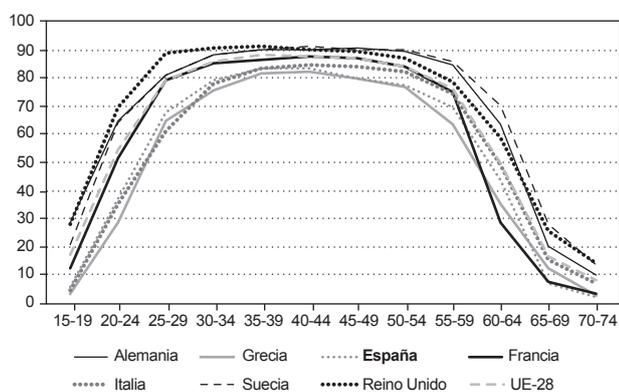
mayores cifras de ocupación en las edades centrales de la vida y que estas empiecen a reducirse a partir de los 50 años, como consecuencia de la salida del mercado de trabajo.

Conviene señalar que, para las mujeres, las curvas son distintas en dos sentidos: se alcanzan menores tasas de empleo en las etapas centrales y, además, esa fase central parece durar menos. En este sentido, hay que tener en cuenta el diferente comportamiento laboral de las mujeres mayores respecto a las jóvenes. Las primeras siguieron un patrón de bajo empleo remunerado mientras que, conforme avanza el proceso de integración en el mercado de trabajo, las siguientes generaciones empiezan a tener trayectorias más parecidas a las de los hombres (Garrido, 1993).

En resumen, hasta los 30 años, las tasas de ocupación son bajas como consecuencia de la inactividad debida principalmente a los estudios. Además, las cohortes más jóvenes han accedido a niveles educativos más altos que las mayores, de forma que el acceso al primer empleo ha sido cada vez más tardío (Garrido y Chuliá, 2005). En la

GRÁFICO 4

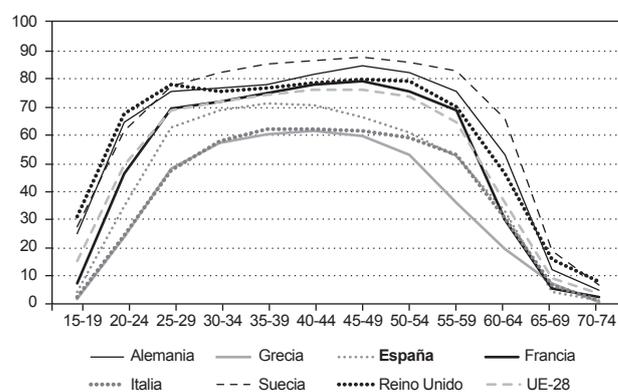
TASA DE EMPLEO SEGÚN EDAD EN LA UNIÓN EUROPEA (2017), HOMBRES



FUENTE: Elaboración propia a partir de Eurostat.

GRÁFICO 5

TASA DE EMPLEO SEGÚN EDAD EN LA UNIÓN EUROPEA (2017), MUJERES



FUENTE: Elaboración propia a partir de Eurostat.

etapa central de la vida se alcanzan las mayores cifras, situándose en torno al 90 % para los hombres y al 70 % para las mujeres. A partir de los 45 años ya se aprecia una ligera tendencia decreciente, que supone el inicio de la salida del mercado de trabajo, de manera que, a edades superiores a los 60 años, las tasas de empleo son inferiores al 50 % tanto para hombres como para mujeres.

En el Gráfico 3 se ha representado la senda en tres momentos temporales, que representan tres coyunturas económicas distintas. En 2008, los hombres registraban los máximos de ocupación para cualquier grupo de edad. Debemos recordar que, en dicho año, nuestro país presentaba niveles de empleo por encima de los 20.000.000 de personas ocupadas, tras haber alcanzado un máximo de 20.700.000 en la segunda mitad de 2007. Se registraba entonces la mayor tasa de ocupación, con un 65,8 % de la población entre 15 y 64 años (un 76,1 % en el caso de los hombres y un 53,8 % en el de las mujeres).

En 2013, la destrucción de empleo durante la Gran Recesión ocasiona que la tasa de empleo masculina disminuya más de diez puntos porcentuales en las etapas centrales de la vida respecto a la registrada en 2008. El efecto fue superior para los jóvenes, que

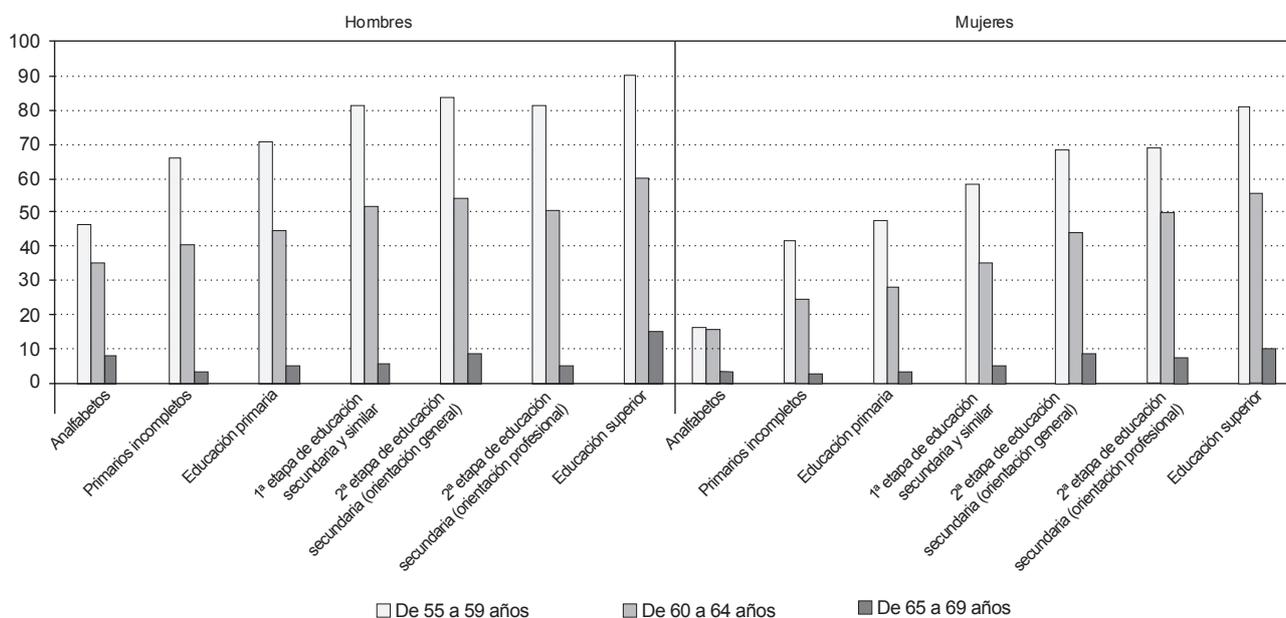
presentan tasas inferiores en más de 20 puntos, mientras que tuvo un menor efecto sobre los hombres de más edad (Malo y Cueto, 2012). En el último año considerado, 2018, los mayores de 35 años casi han recuperado las tasas de empleo que tenían una década antes, mientras que para los jóvenes aún se observa una brecha importante.

Para el caso de las mujeres, se observa que el efecto de la crisis ha sido distinto. Por una parte, las jóvenes menores de 30 años han experimentado el mismo efecto que los jóvenes, con un mayor efecto de la crisis, del que aún no se han recuperado. En cambio, para los grupos de más edad, observamos que las tasas de empleo no dejaron de aumentar durante la crisis y lo siguen haciendo durante la recuperación.

Esta pauta en forma de U invertida es común a la mayor parte de los países europeos, pero en España presenta particularidades, como se puede observar en los Gráficos 4 y 5. Nuestra tasa de empleo es sustancialmente menor a la de muchos países de la Unión Europea, con un patrón similar al de Grecia e Italia. Tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres, observamos que la tasa máxima de empleo en las edades

GRÁFICO 6

TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL SEGÚN GÉNERO, GRUPO DE EDAD Y NIVEL EDUCATIVO EN ESPAÑA (2018)



FUENTE: Elaboración propia a partir de la EPA.

centrales de la vida es diez puntos porcentuales menor que en la mayor parte de los países de la UE en el caso de los hombres y, en torno a 15 puntos, para las mujeres.

En los extremos, vemos aún mayores diferencias que en las edades centrales de la vida. Hasta los 30 años, los jóvenes de varios países de la UE superan el 50 %, mientras que en España, Italia y Grecia no llegan al 40 %. Para los mayores de 60 años, la brecha se amplía, superando los 15 puntos.

Participación laboral y nivel educativo de la población de mayor edad

Teniendo en cuenta el patrón de comportamiento laboral señalado en el apartado previo, el envejecimiento de la población podría conducir a menores tasas de ocupación, como consecuencia de la menor

participación laboral de la población de más edad. En la medida en que el grupo de trabajadores mayores de 55 años suponga un mayor porcentaje del total, la tasa global tendería a disminuir. Sin embargo, tenemos que considerar el efecto del nivel educativo sobre la participación laboral, puesto que, como veremos a continuación, se ha producido un gran incremento de la cualificación de la población en nuestro país y la participación en el mercado de trabajo aumenta con el nivel educativo.

En primer lugar, es bien conocido que un mayor nivel educativo conduce a mayores tasas de actividad y empleo. Este hecho se puede observar con claridad en el Gráfico 6. La tasa de actividad es mayor entre quienes tienen estudios universitarios que entre las personas con estudios de nivel medio o bajo, siendo la diferencia más amplia en este último caso. Además,

la asociación entre ambas variables se produce tanto para hombres como para mujeres, aunque se ve con más claridad para las segundas.

Los hombres entre 55 y 59 años con estudios universitarios alcanzan tasas de actividad del 90 %, 20 puntos superiores a las de los hombres con estudios primarios. Las mujeres en el mismo rango de edad superan el 80 % de actividad si tienen estudios universitarios, mientras que no alcanzan el 50 % si su nivel educativo es primario. Podemos apreciar diferencias similares para quienes tienen entre 60 y 64 años, si bien los niveles de empleo alcanzados son menores que para el grupo de edad inmediatamente anterior.

Asimismo, se puede destacar la participación del grupo con edad comprendida entre los 65 y los 69 años. De esta forma, el 15 % de los hombres con estudios universitarios y el 9,9 % de las mujeres con el mismo nivel educativo forman parte de la población activa.

Respecto al segundo aspecto citado —la mejora de los niveles de cualificación de la población—, Garrido (2004) muestra el cambio habido en los niveles formativos de hombres y mujeres. La proporción de hombres sin estudios se reduce de forma sustancial durante la segunda mitad del siglo XX. Más del 40 % de los nacidos en las dos primeras décadas del pasado siglo no tenían estudios. Este colectivo bajó hasta el 14 % entre los hombres nacidos en 1941-1945 y prácticamente desapareció durante la década de los sesenta. En el caso de las mujeres sucede lo mismo con aún mayor rapidez. La población femenina sin estudios superaba el 50 % en las generaciones nacidas en las dos primeras décadas del siglo XX y suponen menos del 10 % en las nacidas a partir de 1950.

Por el contrario, el porcentaje de hombres y mujeres con estudios medios y superiores, que no llegaba a una cuarta parte de los nacidos antes de la década de los cuarenta, pasa a suponer más del 60 % entre las cohortes nacidas a partir de la segunda mitad de la década de los setenta.

En la medida en que la población con mayores niveles educativos alcanza mayores tasas de ocupación,

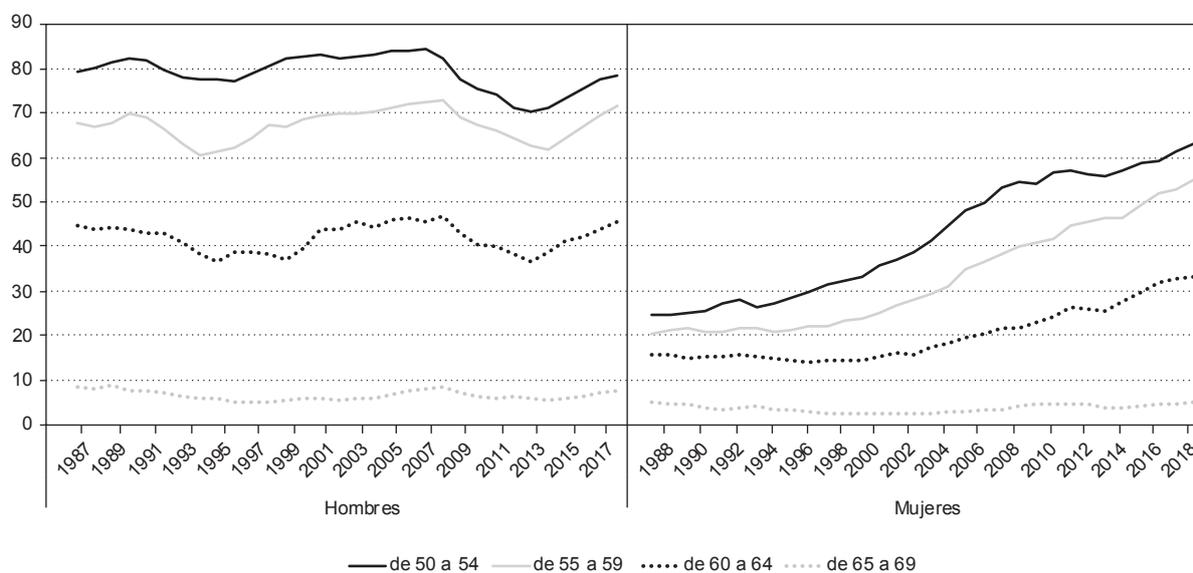
es previsible que las tasas de empleo de los trabajadores de más edad aumenten conforme se incrementa el porcentaje de trabajadores con niveles educativos más altos en dicho colectivo. En el caso de los hombres, las fluctuaciones derivadas del ciclo hacen difícil ver esta pauta de comportamiento. Así, en el Gráfico 7 podemos observar que la tasa de empleo de los hombres con edades entre los 55 y los 59 años es más baja que la del grupo de edad inmediatamente más joven (entre 50 y 54 años), aunque la brecha entre ambos parece reducirse, sobre todo durante la última década.

En el caso de las mujeres, su incorporación al mercado de trabajo hace que sus tasas de empleo no hayan dejado de incrementarse a lo largo del tiempo. Así, en 1987, ninguno de los grupos con edad superior a los 50 años alcanzaba una tasa de ocupación del 25 %. Sin embargo, la situación en 2018 es bien distinta, superando el 50 % las que tienen entre 55 y 59 años y el 60 % aquellas con edades entre 50 y 54 años. En este punto hay que tener en cuenta que, como veremos en el siguiente apartado, las dificultades para conciliar vida laboral y familiar son una de las principales causas de las menores tasas de empleo de las mujeres, lo que sin duda refuerza la necesidad de realizar políticas que tengan que ver con el cuidado de dependientes, ya sean menores o personas mayores.

4. La salida del mercado de trabajo

El proceso de baja actividad a partir de los 55 años constituye una salida anticipada del mercado de trabajo, que puede deberse a distintas circunstancias. Por una parte, puede existir un efecto desánimo ante las dificultades de vuelta al empleo en caso de pérdida del mismo; en segundo lugar, los ajustes de plantilla vía prejubilaciones han dado lugar a procesos similares a la jubilación anticipada, aprovechando los recursos del sistema de prestaciones por desempleo; en tercer lugar, la incapacidad permanente supone un porcentaje relevante de la población mayor; y, finalmente, la jubilación anticipada voluntaria.

GRÁFICO 7

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE EMPLEO SEGÚN GÉNERO Y GRUPO DE EDAD EN ESPAÑA
(En %)

FUENTE: Elaboración propia a partir de la EPA.

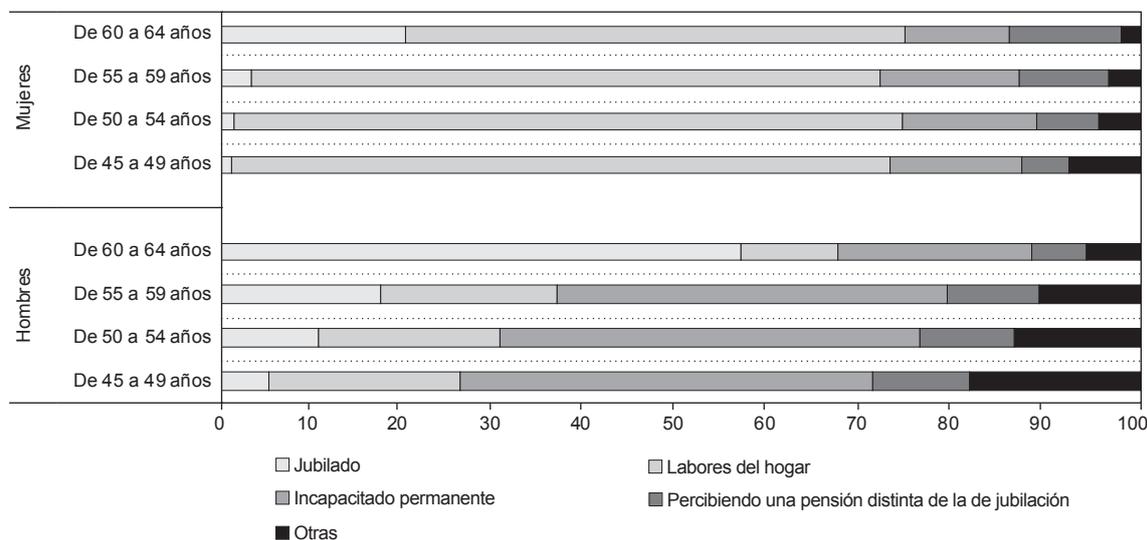
En el Gráfico 8 se muestran las razones por las que la población inactiva no busca empleo en el año 2018. Se puede observar que las enfermedades o la incapacidad suponen la principal causa de la inactividad en el caso de los hombres menores de 60 años, en torno al 45 % del total. Esta razón explica la inactividad de un 15 % de las mujeres, pues la razón más habitual para la inactividad femenina son las responsabilidades familiares o personales (aproximadamente un 70 % del total). En este sentido, las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral son un aspecto clave para incentivar la entrada en el mercado laboral de las mujeres y para reducir la salida del mismo. Las dificultades para la compatibilidad del empleo y los hijos no deberían constituir una barrera al empleo femenino.

La jubilación es la principal causa de inactividad entre los hombres mayores de 60 años: más de la mitad

de los que tienen entre 60 y 64 años. También aparece en el tramo de edad comprendido entre los 55 y 59 años (17,2 %). En este caso, es posible que se trate de prejubilaciones, dado que para la persona entrevistada resulta difícil distinguir entre una jubilación y una prejubilación, pero es improbable que sea la primera, al menos en los regímenes no especiales de la Seguridad Social. En cambio, la jubilación supone únicamente el 20 % de la inactividad en el grupo de edad comprendido entre los 60 y los 64 años.

Estos datos nos dicen que, en el caso de los hombres, la inactividad en edades comprendidas entre los 45 y los 59 años está vinculada fundamentalmente a problemas de salud, lo que reduce sustancialmente sus posibilidades de participación laboral. En cambio, en el caso de las mujeres, la inactividad está vinculada al cuidado.

GRÁFICO 8
RAZONES DE LA SITUACIÓN DE INACTIVIDAD SEGÚN EDAD (2018)
 (En %)



FUENTE: Elaboración propia a partir de la EPA.

La edad efectiva de salida del mercado de trabajo

La edad legal de jubilación está en los 65 años en la mayor parte de los países occidentales, tal y como se puede observar en el Cuadro 1. Sin embargo, en muchos de estos países, la edad efectiva de jubilación es menor, situándose en algunos casos más cerca de los 60 que de los 65 años (OECD, 2017). En España, la edad efectiva de jubilación se encuentra en los 62,2 años para los hombres y en los 62,6 años para las mujeres, lo que implica un adelanto de 2-3 años sobre la edad legal de jubilación. Junto con Bélgica e Italia, España es uno de los países donde se produce un mayor adelanto en la jubilación.

Otro aspecto adicional a tener en cuenta al analizar la edad de jubilación es que esta edad efectiva media situada en torno a los 62 años surge de dos modos: 60 y 65 años. Es decir, hay pocas personas que

efectivamente se jubilen a los 63, pues en torno a un 40 % se jubila a los 65 años mientras que otra cuarta parte lo hace a los 60 años (Malo *et al.*, 2012).

La situación laboral previa a la jubilación tiene especial relevancia porque el tránsito directo del empleo a la jubilación no siempre resulta una transición mayoritaria y depende de la edad en la cual la persona se jubila. Como muestran Malo *et al.* (2012, p. 168), si la jubilación se produce entre los 60 y los 63 años, la mayor parte de los individuos se encuentran en una situación de cobro de prestaciones por desempleo (oscilando entre el 53 % si se jubilan a los 60 años y el 67 % si lo hacen a los 62 años). En cambio, cuando la jubilación se produce a los 65 años, un 73 % transita desde el empleo.

A partir de estos datos podemos concluir que los cambios en la normativa de pensiones también deberían tener en cuenta la relación con el sistema de

CUADRO 1
EDAD LEGAL Y EFECTIVA DE JUBILACIÓN

	Hombres		Mujeres	
	Edad efectiva	Edad legal	Edad efectiva	Edad legal
Alemania.....	63,3	65,0	63,2	65,0
Austria	62,0	65,0	60,6	60,0
Bélgica.....	61,3	65,0	59,7	65,0
Dinamarca	63,7	65,0	63,1	65,0
Eslovaquia	60,8	62,0	59,5	62,0
Eslovenia.....	62,3	59,3	60,9	59,0
España.....	62,2	65,0	62,6	65,0
Estonia.....	64,8	63,0	65,3	63,0
Finlandia.....	63,2	65,0	62,5	65,0
Francia.....	60,0	61,6	60,3	61,6
Grecia.....	62,0	62,0	60,2	62,0
Holanda.....	63,5	65,5	62,3	65,5
Hungría.....	63,6	63,0	60,7	60,0
Irlanda.....	66,9	66,0	63,5	66,0
Italia.....	62,1	66,6	61,3	65,6
Letonia.....	62,0	62,8	61,2	62,8
Luxemburgo.....	61,2	60,0	61,0	60,0
Polonia.....	62,6	66,0	59,8	61,0
Portugal.....	69,0	66,2	64,9	66,2
Reino Unido.....	64,6	65,0	63,2	63,0
Rep. Checa.....	62,5	63,0	60,8	62,3
Suecia.....	65,8	65,0	64,6	65,0

FUENTE: OECD (2017).

prestaciones por desempleo y la diversidad de situaciones en las que se accede a la jubilación. El retraso en la edad legal de jubilación puede afectar con claridad a aquellas personas que se jubilan a dicha edad, pero para todos aquellos cuya salida del mercado de trabajo es previa, podría conducir a más precariedad (en términos de prestaciones más bajas), sobre todo si lo que refleja la salida anticipada es la existencia de pocas oportunidades de empleo para los trabajadores mayores.

En este sentido, hay que tener en cuenta que la inserción laboral después de un período de desempleo puede ser complicada para las personas

de más edad. Los resultados de OECD (2006) o Van Dalen *et al.* (2009) muestran que las actitudes de las empresas hacia la contratación de trabajadores mayores pueden ser negativas, como consecuencia de una percepción de baja productividad y poca adaptabilidad en comparación con los jóvenes.

Además, los incentivos para volver al empleo pueden ser escasos si el sistema de prestaciones por desempleo actúa como una vía hacia la jubilación. Desdentado Bonete y Durán Heras (2002) han señalado que la jubilación anticipada ha sido una solución para los trabajadores mayores que estaban

poco protegidos por la prestación por desempleo y tenían pocas posibilidades de reempleo. Los autores explican el caso de la reconversión industrial de los años ochenta del pasado siglo, en el que las prestaciones por desempleo se concedían por el período máximo y cuando el trabajador cumplía los 60 años accedía a la jubilación anticipada con las ayudas correspondientes.

En definitiva, las «prejubilaciones» han sido una vía utilizada ampliamente por las empresas. El trabajador concibe la situación de desempleo (pues hasta la jubilación, el desempleo es la situación «real» del trabajador) como un período de inactividad hacia la jubilación, lo que no deja de ser un uso inadecuado de las prestaciones por desempleo.

Posibles efectos de las reformas de las pensiones

Como consecuencia del envejecimiento de la población, el gasto en pensiones se ha incrementado notablemente (Hernández de Cos *et al.*, 2017) y muchos países han realizado reformas en las mismas con el objetivo de hacerlas sostenibles. De acuerdo con el *Panorama de las Pensiones* de la OCDE (2017), en los dos años previos a la publicación del informe, una tercera parte de los países que pertenecen a esta organización había modificado los niveles de contribución, otra tercera parte las prestaciones, y tres países habían cambiado la edad legal de jubilación. España no ha sido ajena a este proceso y como se ha mencionado previamente, en 2011 se produce una reforma que, entre otros aspectos, cambia la edad de jubilación de forma que, a partir de 2013, se va retrasando un mes por cada año que pasa. Así, en 2019 se sitúa en 65 años y ocho meses, alcanzando los 67 años en 2027.

En el *Informe sobre el Envejecimiento* que ha realizado la Comisión Europea se realizan diversas proyecciones hasta el año 2070 (Cuadro 2). Según este informe, la edad efectiva de jubilación aumentaría en 2,3 años para los hombres y en 2,9 para las mujeres para el conjunto de la UE. En el caso de España, dicho

incremento sería de casi 4 y 3,5 años, respectivamente, lo que la situaría por encima de los 66 años a partir de 2030.

Uno de los efectos del retraso en la edad de jubilación será el aumento de la participación laboral en los trabajadores de mayor edad (European Commission, 2018). Las proyecciones de la UE indican un aumento de 12,2 puntos porcentuales en la tasa de participación laboral de los hombres con edad comprendida entre los 55 y los 64 años, que llegaría a 16,2 puntos en el caso de las mujeres en el mismo grupo de edad.

Para España estas proyecciones apenas cambian la participación laboral de los hombres, mientras que aumentan en casi diez puntos porcentuales la tasa de actividad femenina. Sin embargo, hay diferencias importantes según el grupo de edad, siendo el más afectado el correspondiente a los 55-64 años. Así, para este colectivo, la participación aumentaría en casi 10 puntos en el caso de los hombres y en más de 30 en el caso de las mujeres. En términos globales, en 2070 la tasa de actividad se situaría en un 81,1 % para la población entre 20 y 64 años y en un 81,8 % en el caso de los individuos con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años, lo que implicaría un incremento de 22,6 puntos porcentuales con respecto a 2016.

Respecto a las proyecciones de la tasa de empleo para nuestro país, la correspondiente a la población entre 20 y 64 años aumentaría en 13,7 puntos porcentuales, situándose en el 77,6 % en 2070. En el grupo de edad comprendido entre 55 y 64 años aumentaría en 27,5 puntos, pasando del 49,1 % registrado en 2016 a un 76,6 % en 2070.

La estimación que realiza la Comisión Europea implica llegar, nuevamente, a 20.000.000 de ocupados a partir del año 2030. Y, en este sentido, una de las claves de estas proyecciones está en la capacidad de la economía española para generar empleo. A las incertidumbres de las propias proyecciones de población (en términos de natalidad, fertilidad, saldo migratorio) se añaden las vinculadas a la evolución de la coyuntura

CUADRO 2
PROYECCIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Población 15-64 (en millones).....	22.766	22.861	22.307	20.679	19.807	20.928	21.926
Población 20-74 (en millones).....	22.684	22.976	23.110	21.862	20.730	21.555	22.723
Edad efectiva de salida	64,0	65,3	66,3	66,3	66,3	66,4	66,4
Hombres.....	63,4	64,8	66,0	66,1	66,1	66,1	66,2
Mujeres	64,5	65,8	66,5	66,6	66,6	66,6	66,7
Tasa de participación (20-74)	69,1	70,4	71,1	69,9	70,2	74,3	74,4
Tasa de participación (15-64)	74,3	75,4	77,3	77,7	77,1	76,8	77,1
Hombres.....	79,3	79,1	78,8	78,4	77,9	77,6	77,9
Mujeres	69,2	71,7	75,6	77,0	76,4	76,0	76,2
Tasa de empleo (15-64).....	59,6	63,0	66,3	69,1	71,0	70,7	71,0
Tasa de empleo (20-74).....	55,8	59,3	51,6	62,7	65,1	68,8	68,9
Tasa de empleo (15-74).....	52,6	55,6	57,9	59,0	60,6	63,6	63,9

FUENTE: European Commission (2018).

económica (crecimiento económico) y otros retos a los que se enfrenta el propio mercado de trabajo, como pueda ser el impacto de la revolución tecnológica que ya estamos experimentando.

5. Conclusiones

El objetivo de este artículo ha sido analizar los posibles efectos sobre el mercado de trabajo del proceso de envejecimiento de la población que está teniendo lugar en nuestro país. El descenso de la tasa de natalidad y el incremento de la esperanza de vida han dado lugar a cambios en la estructura de la población, de forma que las cohortes más jóvenes son pequeñas en comparación con las generaciones previas y, además, aumenta el peso de la población mayor de 65 años que ya se sitúa cerca del 20 %, suponiendo

una proporción mayor que las personas de 16 años o menos.

En este contexto, podríamos esperar que las tasas de empleo disminuyeran como consecuencia de la menor participación laboral de la población de más edad, especialmente a partir de los 55 años. Sin embargo, es previsible el comportamiento contrario como consecuencia de los cambios en la composición de la población potencialmente activa. En primer lugar, la mejora de la cualificación de las cohortes dará lugar a un aumento de su ocupación a edades más avanzadas. En segundo lugar, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo desde hace décadas también ocasionará un incremento de sus tasas de empleo en todos los tramos de edad, sobre todo si se ponen en marcha medidas que reduzcan las dificultades para la conciliación de la vida laboral y familiar. Finalmente, los cambios en

la regulación de las pensiones y, en particular, el retraso en la edad de jubilación, aumentará la participación laboral de las personas mayores de 55 años.

Así lo reflejan las previsiones del *Informe sobre el Envejecimiento* de la Comisión Europea. De acuerdo con estas proyecciones, la tasa de empleo de las personas entre 15 y 64 años se situaría en torno al 70 % a partir de 2040, lo que supone un aumento de diez puntos porcentuales respecto a la situación en 2016. Todo un desafío para la economía española, que solo el tiempo dirá si es posible conseguir.

Referencias bibliográficas

- Carabaña, J. (2003). Los cambios demográficos y sus consecuencias sociales. *Información Comercial Española. Revista de Economía*, (811), 153-174.
- Conde-Ruiz, J. I. (2017). Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones. *Fedea Policy Papers* - 2017/04. Recuperado el 12 de marzo de 2019 de <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2017/01/FPP2017-04.pdf>
- Desdentado Bonete, A. y Durán Heras, A. (2002). Jubilaciones anticipadas y jubilaciones diferidas entre la política de empleo y las exigencias de control del gasto. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, vol. extra 1, 47-76.
- Esteve, A., Devolder, D., Rentería, E. y Blanes, A. (2018). La sostenibilidad demográfica del sistema de pensiones en España. *Panorama Social*, (28), 161-172.
- European Commission (2018). The 2018 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070). *Institutional Paper 079*, May 2018. Recuperado el 12 de marzo de 2019 de https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf
- De la Fuente, Á., García Díaz, M. A. y Sánchez, A. (2018). La salud financiera del sistema público de pensiones español: proyecciones de largo plazo y factores de riesgo. *Hacienda Pública Española* (en prensa).
- Garrido, L. (1993). *Las dos biografías de la mujer en España*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Garrido, L. (2004). Demografía longitudinal de la ocupación. *Información Comercial Española. Revista de Economía*, (815), 105-142.
- Garrido, L. y Chuliá, E. (2005). *Ocupación, formación y el futuro de la jubilación en España*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Herce, J. A. (2016). El impacto del envejecimiento en España. *Cuadernos de Información Económica*, (251), 39-48.
- Hernández de Cos, P., Jimeno, J. F. y Ramos, R. (2017). El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma. *Documentos Ocasionales del Banco de España*, (1.701).
- Malo, M. Á. y Cueto, B. (2012). Biografía laboral, ciclo económico y flujos brutos en el mercado de trabajo español: el diferente impacto de la crisis en las generaciones. *Panorama Social*, (15), 43-60.
- Malo, M. Á., Cueto, B. y Rodríguez, V. (2012). La salida del mercado de trabajo. En Ministerio de Empleo y Seguridad Social (ed.): Seminario - *La reforma del sistema de pensiones*. Santander 2011. Recuperado el 12 de marzo de 2019 de http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/indice/contenidos/Seminario-La-reforma-del-sistema-de-pensiones-en-Espana-Santander-2011.pdf
- Organization for Economic Cooperation and Development (2006). *Live Longer, Work Longer*. OECD Publishing, Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2017). *Pensions at a Glance*. OECD Publishing, Paris.
- Van Dalen, H. P., Henkens, K. and Schippers, J. (2009). Dealing with older workers in Europe: a comparative survey of employers' attitudes and actions. *Journal of European Social Policy*, 19, 47-60.
- Zubiri, I. (2016). Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma. *Papeles de Economía Española*, (147), 167-187.

Miguel Ángel García Díaz*

EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES ESPAÑOL ANTE EL ENVEJECIMIENTO

Este artículo hace un repaso a la evolución del sistema público español de pensiones desde la última crisis, que ha permitido un buen trato a la población pensionista a cambio de incurrir en un elevado déficit. Analiza también la posible evolución del sistema en el futuro a partir de algunas variables sobre las que existe bastante certeza, en especial el envejecimiento de la población, y de otras más inciertas relacionadas con la creación de riqueza del país. El escenario muestra un reto muy exigente para la sociedad española para conseguir un nivel adecuado de suficiencia de las prestaciones y de equidad en la distribución de esfuerzos entre generaciones, que muy probablemente implica reformas adicionales.

The Spanish public pension system in the context of an aging population

This paper looks at changes in the Spanish public pension system since the last crisis, which have led to a better deal for the pensionable population in exchange for incurring a high deficit. It also considers possible changes to the system in the future based on variables which can be predicted with enough accuracy, particularly the aging of the population, and others which are more uncertain and which relate to the creation of wealth in the country. The context presents a significant challenge for Spanish society if it is to achieve an adequate level of sufficiency of benefits and equity in the distribution of efforts among generations, which most likely entails additional reforms.

Palabras clave: demografía, suficiencia, sostenibilidad, equidad generacional.

Keywords: demography, sufficiency, sustainability, generational equity.

JEL: G3, I38, J1.

1. Introducción

Los sistemas de pensiones deben cumplir varios objetivos. La suficiencia de las prestaciones es fundamental para que, tal y como establece la Unión Europea, la población pensionista pueda mantener unos estándares de bienestar económico relacionados con

los que mantenía en su etapa activa. Este objetivo se debe conseguir con un coste razonable y debe ser compatible con alcanzar un grado de equidad individual y generacional que garantice un trato igual a las personas en las mismas condiciones, sin trasladar cargas excesivas a las siguientes generaciones. Por último, el sistema de pensiones tiene que colaborar a crear un funcionamiento sano de la actividad económica que permita generar riqueza y distribuirla de una forma equilibrada entre la población.

El progresivo y continuado proceso de envejecimiento de la población en las dos últimas décadas ha

* Profesor de Economía Aplicada, colaborador de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC) e investigador asociado en la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea).

Versión de 4 de marzo de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.908.6836>

ampliado el número de años de pago de la prestación, al no haberse adaptado la edad de jubilación a la mayor esperanza de vida. Este aumento del período de pago afecta a los dos modelos de pensiones: reparto y capitalización.

En este nuevo escenario, las aportaciones necesarias en los sistemas individuales de capitalización deben ser mayores para recibir una prestación similar durante más tiempo. En el caso de los sistemas de reparto, durante décadas su funcionamiento no se había resentido, al partir de una baja relación de gasto sobre PIB, o cumplir la condición de que la tasa de crecimiento de la economía era igual o superior a la evolución del gasto generado por la suma de nuevos perceptores y de la cuantía media percibida. El proceso de maduración, sin embargo, se ha acelerado y el aumento en el número de pensiones asociado al envejecimiento de la población, en un contexto, además, de inferior tasa potencial de crecimiento de las economías, obliga a la sociedad a realizar un mayor esfuerzo para mantener la misma intensidad en la cobertura.

El continuado aumento de la relación del gasto en pensiones con el PIB observado en los últimos tiempos, y la perspectiva de profundización del envejecimiento en el futuro, han vuelto a situar a las pensiones en el centro del debate social y político. España no es una excepción.

El presente trabajo se estructura en cinco apartados. Después de la introducción, se analiza el pasado reciente y la situación actual del sistema público español de pensiones incluyendo una comparación con el entorno europeo apoyada en datos homogéneos. El tercer apartado analiza las diferentes variables que inciden en el futuro del sistema público de pensiones, incorporando algunas simulaciones de gasto hasta 2050 a partir de diferentes hipótesis. El cuarto apartado explora posibles márgenes de actuación para conseguir un sistema público de pensiones que combine un nivel razonable de suficiencia de las prestaciones y de equidad en la distribución de esfuerzos entre generaciones. Por último, se enumeran algunas

conclusiones sobre el complejo y ambicioso reto al que se enfrenta provocado por el envejecimiento de la población.

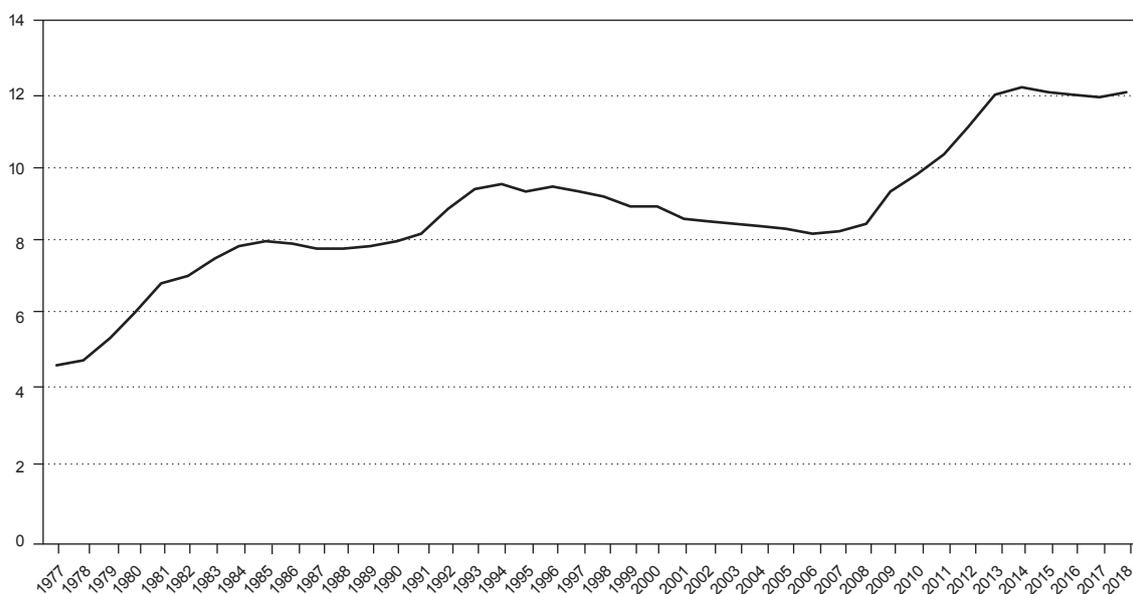
2. Pasado reciente y situación actual del sistema público de pensiones

El sistema público de pensiones español está apoyado, fundamentalmente, en un pilar contributivo de encuadramiento obligatorio, en el que los trabajadores ocupados aportan una parte de su salario (cotización social) generando el derecho a percibir una prestación cuando finaliza su vida laboral, determinada por la normativa vigente en cada momento (beneficio definido). Este pilar está acompañado de una pensión de carácter no contributivo dirigida a las personas que no pueden acceder a la pensión contributiva al no haber cotizado el número de años mínimo establecido (carencia de 15 años) y que no ingresan rentas alternativas superiores a una cantidad establecida por la legislación. Por último, dispone de un tercer pilar de carácter voluntario que funciona bajo el modelo de capitalización (acceso individual o mediante planes de empleo en la negociación colectiva).

El gasto del sistema público de pensiones español en 2018 (12,1 % del PIB) es la suma de las pensiones contributivas de la Seguridad Social (10,7 % del PIB), las pensiones no contributivas (0,2 % del PIB) y las de Clases Pasivas percibidas por los funcionarios del Estado (1,2 % del PIB).

La evolución del gasto muestra un fuerte crecimiento desde la restauración democrática (del 4,8 % en 1977 al 12,1 % del PIB en 2018) con diferentes ritmos en el transcurso del período (Gráfico 1). El gasto creció bastante y de forma muy rápida, en la etapa 1977-1984 (del 4,8 % al 8 % del PIB), debido básicamente al reconocimiento de un gran número de pensiones. El gasto mantuvo su crecimiento en la etapa 1984-1995 pero con un ritmo inferior, en este caso más influido por la mejora de las cuantías medias (del 8 % al 9,4 % del PIB). Después de mantenerse bastante

GRÁFICO 1
TOTAL GASTO EN PENSIONES SOBRE PIB (1980-2018)
(En %)



FUENTE: Elaboración propia a partir de la Seguridad Social y del Ministerio de Hacienda.

estable durante la anterior larga etapa expansiva delimitada por 1996 y 2008 (promedio del 8,8 % del PIB), el gasto se ha incrementado en 3,7 puntos del PIB en la última década, absorbiendo más del crecimiento del gasto público del conjunto de las Administraciones Públicas (AA PP) en este período (3,1 % del PIB).

Este artículo concentra su análisis en las pensiones contributivas de la Seguridad Social¹, la política de mayor dimensión dentro de las pensiones y dentro del componente contributivo de la propia Seguridad Social², cuyo saldo se ha deteriorado gravemente en

la última década (Gráfico 2), pasando de un cómodo superávit (1,38 % del PIB en 2007) a un déficit (1,59 % del PIB en 2017).

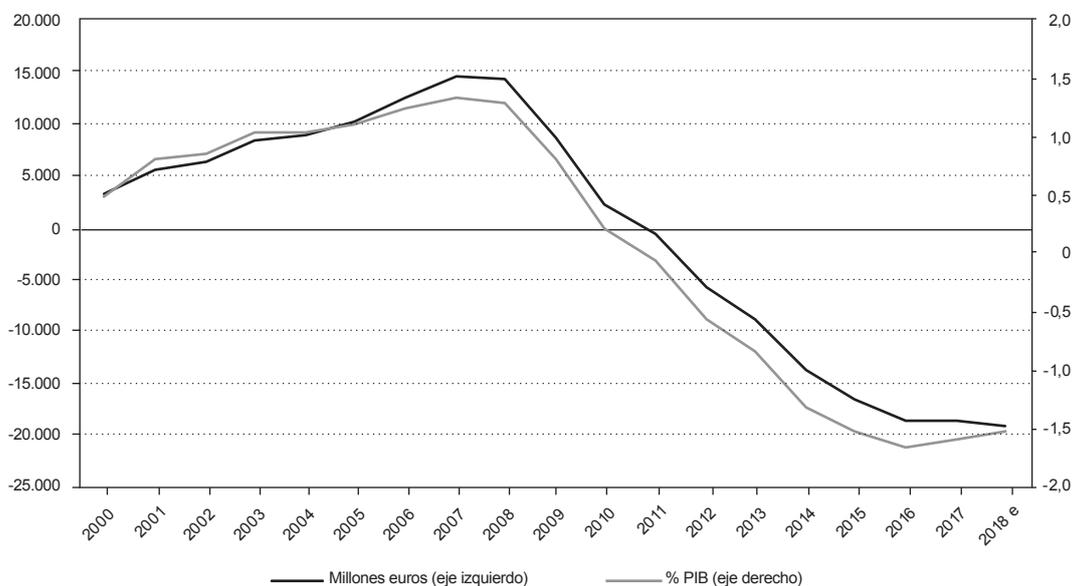
Este intenso cambio ha sido consecuencia de la muy diferente evolución de los ingresos y gastos en un escenario de severa crisis económica y posterior recuperación de la actividad económica que, sin embargo, no ha conseguido incorporar toda la afiliación perdida.

El fuerte aumento del gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social en relación con el PIB (+3,2 puntos) observado en esta última década es consecuencia de la crisis económica —efecto denominador provocado porque el nivel del PIB de 2008 no se ha recuperado hasta 2017—, pero también del fuerte aumento del gasto, resultado del pago de un mayor número de pensiones (+14,8 %; +1.200.000) y de la

¹ Las pensiones no contributivas de la Seguridad Social y las pensiones de Clases Pasivas están equilibradas por convención al estar financiadas íntegramente por impuestos.

² El pago de la cuota por contingencias comunes y profesionales genera el derecho a percibir una pensión, pero también prestaciones por incapacidad temporal, maternidad, paternidad, riesgo por embarazo y otras prestaciones con menor impacto en el gasto.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL SALDO DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL



FUENTE: Elaboración propia a partir del *Informe Económico y Financiero de la Seguridad Social*.

superior cuantía media (+18,9 % deducida la inflación; la media de todas las clases de pensiones ha aumentado desde 779,90 a 927,30 euros de 2017).

En paralelo, los ingresos por cuotas sociales disminuyeron en la etapa 2008-2013 (-10,5 %) debido a la pérdida de 2.900.000 afiliados. La caída de los ingresos hubiera sido superior (hasta el -20,1 %) si no se hubiera contado con el efecto anticíclico de las cuotas de los trabajadores perceptores de las prestaciones contributivas por desempleo (4 % del total de ingresos) y de la ampliación de la transferencia del Estado hasta completar el gasto de los complementos por mínimos de las pensiones (5,6 % del total de ingresos).

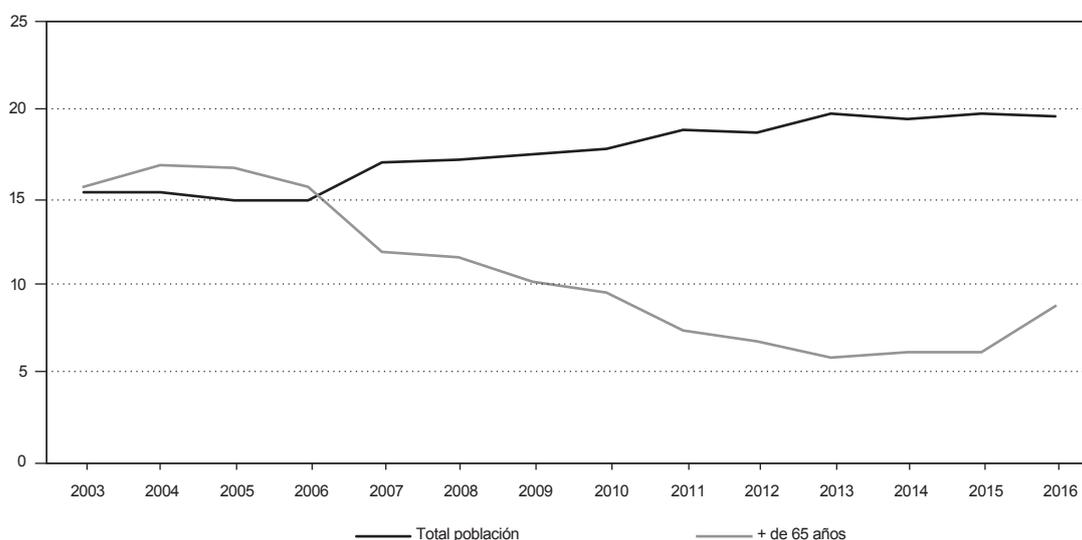
La recuperación iniciada en 2014 ha permitido alcanzar en 2017 la recaudación de cuotas sociales de 2008, pero la mejora ha estado lejos de ser suficiente para afrontar el desfase generado por el aumento del gasto en este período (+42.900 millones de euros).

El favorable trato concedido a las pensiones en este difícil período con graves problemas presupuestarios (déficit de las AA PP del 11 % en 2009) ha hecho que las personas mayores de 65 años por debajo del umbral de pobreza relativa hayan reducido significativamente su porcentaje (del 15,6 % en 2006 al 5,9 % en 2013)³, mientras que aumentó el del total de la población española (del 14,9 % en 2006 al 19,9 % en 2013). La diferencia en el porcentaje entre ambos colectivos llegó a ser de 14 puntos en el peor momento de la crisis y, aunque se ha reducido con la recuperación económica, todavía era favorable en 10,8 puntos para la población mayor de 65 años en 2016 (Gráfico 3).

La valoración del nivel de suficiencia de las pensiones no es una tarea fácil al no existir consenso sobre el uso de una variable objetiva. La cuantía media

³ Encuesta de Condiciones de Vida del INE incluyendo el alquiler imputado.

GRÁFICO 3

POBLACIÓN POR DEBAJO DEL UMBRAL DE POBREZA RELATIVA CON ALQUILER IMPUTADO
(En % total)

FUENTE: Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

de la pensión en 2017 (922,87 euros) es resultado de una amplia horquilla determinada por la clase y encuadramiento de la pensión, que va desde la jubilación del Régimen General de Asalariados (1.216,54 euros) a la de una persona que perciba la de orfandad (381,53 euros), pasando por la media de jubilación de todos los regímenes (1.072,13 euros) y la de viudedad (649,55 euros).

La misma dispersión se observa con las nuevas pensiones que accedieron al sistema en 2017. La más elevada es la pensión de jubilación del Régimen General (1.432,90 euros) y la más reducida la de orfandad (324,04 euros), con una cuantía de la pensión de jubilación media de todos los regímenes cercana a la primera (1.318,17 euros) y una cuantía de la pensión de viudedad en un punto intermedio entre ambas (704,94 euros).

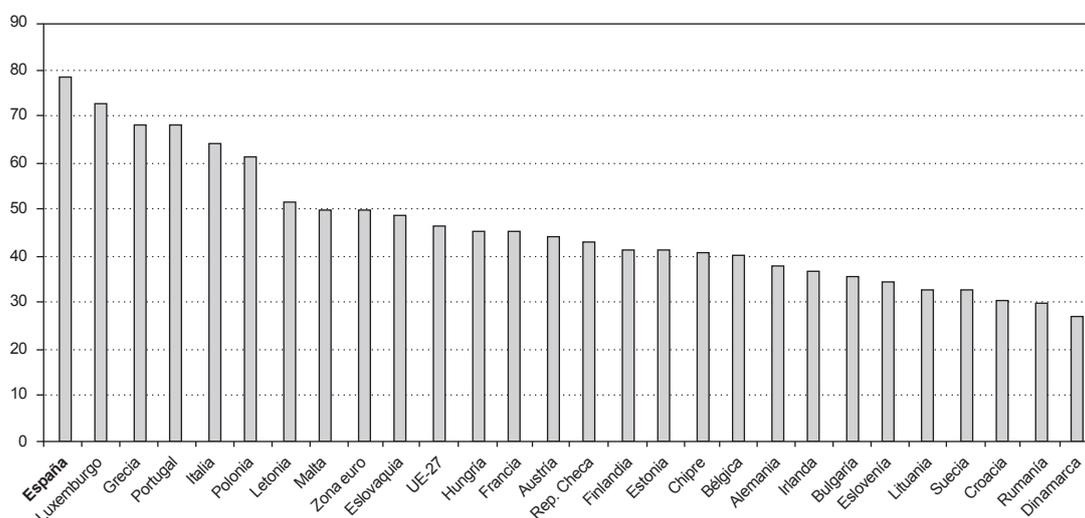
La amplia gama de cuantías hace difícil realizar una valoración sobre el grado de suficiencia, por eso

puede ser útil compararlas con el salario medio neto⁴ percibido por un trabajador ocupado. La cuantía media de todas las clases de pensión vigentes en 2017, después de seguir un proceso creciente continuado desde 1981, era equivalente al 60,9 % del salario medio neto. El porcentaje aumentaba hasta el 70,4 % para las pensiones de jubilación y hasta el 79,9 % para las pensiones de jubilación del Régimen General de Asalariados. Los porcentajes fueron superiores para las pensiones de nuevo acceso en 2017, alcanzando el 94,1 % del salario medio neto de los trabajadores ocupados para las pensiones de jubilación del Régimen General de Asalariados. En este caso también se observa un proceso de crecimiento continuado desde 1980 hasta 2014, momento en el que se estabiliza esta tendencia.

⁴ Salario medio deducida la cuota social del trabajador para crear una situación homogénea con la situación de pensionista.

GRÁFICO 4

TASA DE REEMPLAZO EN 2016 (GROSS REPLACEMENT RATIO AT RETIREMENT)
(En % pensión / salario)



FUENTE: *The 2018 Ageing Report*, European Commission.

Conocida esta evolución a nivel nacional, puede ser útil realizar una comparación con el resto de los países de la zona euro de algunas ratios utilizadas por la Comisión Europea (2016)⁵. El gasto público en pensiones sobre PIB realizado en España fue tan solo una décima inferior al de la media de los países de la zona euro (12,2 % versus 12,3 %). La relación entre la pensión media y los últimos salarios recibidos (*gross replacement rate at retirement*) sitúa a España en la primera posición con un porcentaje superior en 28,8 puntos a la media de los países de la zona euro (78,7 % versus 49,9 %). La distancia aumenta a 33,3 puntos con Francia y 40,9 puntos con Alemania (Gráfico 4).

La comparación de la pensión media con el salario medio del país (*benefit ratio*) sitúa a España en cuarta posición, con 13,6 puntos por encima de la media de los países de la zona euro (57,7 % versus 44,1 %).

Se puede argumentar que los salarios en España han moderado mucho su evolución en la última década, pero en última instancia no se puede olvidar que son la base sobre la que se realizan las aportaciones vía cotizaciones sociales y que esa es la renta de la que disponen los trabajadores ocupados para vivir (Gráfico 5).

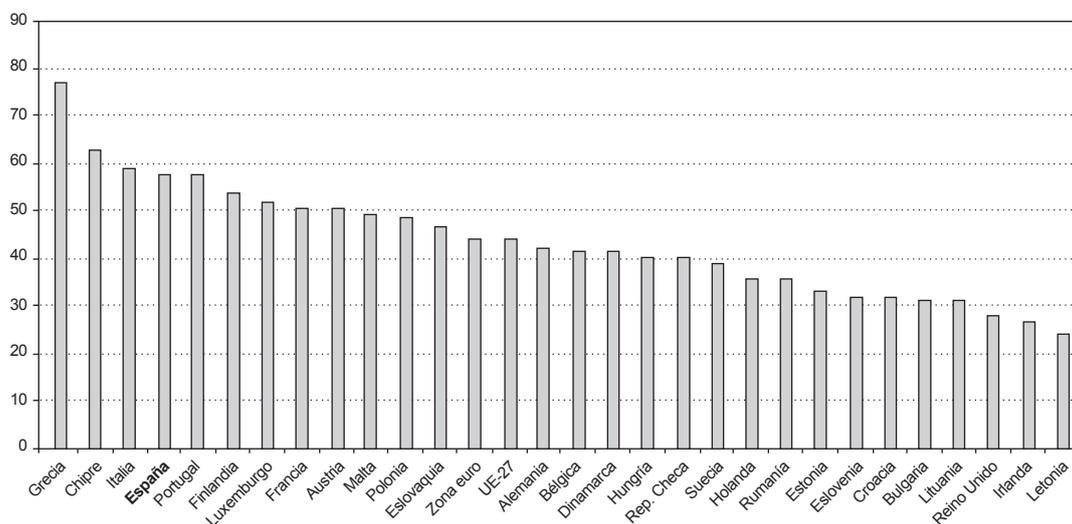
3. Principales variables de influencia en el futuro

Desde una perspectiva financiera, el punto de partida del sistema público de pensiones español de la Seguridad Social es un déficit en 2017 equivalente al 1,6 % del PIB, que muy posiblemente se mantendrá en torno a ese porcentaje en 2018 y 2019⁶. El hecho de haber

⁵ Comisión Europea (25 de mayo de 2018).

⁶ En 2018 se ha aprobado la revalorización de las pensiones en un 1,7 % (tasa media anual del IPC, diciembre 2017 a noviembre 2018), la elevación de las pensiones mínimas en un 3 % y el incremento de la base reguladora de las pensiones de viudedad desde el 52 al 56 % para las

GRÁFICO 5
TASA DE SUSTITUCIÓN EN 2016 (BENEFIT RATIO)
 (En % pensión media / salario medio)



FUENTE: *The 2018 Ageing Report, European Commission.*

alcanzado la economía española una posición neutral de *output gap* (Comisión Europea, 2018) permite considerar que el déficit de 2018 puede ser considerado como estructural.

Para solventar este déficit en un ejercicio utilizando solo los ingresos sería necesario aumentar el número de cotizantes en 3.600.000 con la base de cotización actual, aumentar la base de cotización media (BC) en un 17 % o elevar la recaudación del IRPF en un 23 %. Pero el problema no finaliza aquí: no solo se complica al existir bastantes probabilidades de no disponer de

personas que perciban solo esa pensión. Los ingresos se aumentaron en 1.333 millones de euros con una transferencia sin destino final específico. En 2019 se ha aprobado la revalorización de las pensiones en un 1,6 %, la elevación de las pensiones mínimas en un 3 % y el incremento de la base reguladora de las pensiones de viudedad desde el 56 al 60 % para las personas que perciban tan solo esa pensión. Los ingresos por cuotas aumentarán debido al incremento de la base mínima de los trabajadores del Régimen General de Asalariados en un 22,3 % y del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) en un 1,25 %, y de la base máxima de cotización en un 7 %.

un escenario futuro que establezca la actual relación de gasto sobre PIB, sino que más bien se empeore manteniendo la estructura actual.

Se dispone de formas complejas de descomponer el gasto en pensiones para aislar la influencia de las variables con incidencia directa en el resultado final (De la Fuente *et al.*, 2017⁷ y Conde Ruiz, 2017⁸). La forma más sencilla de expresarlo, no obstante, es como producto del número de pensiones y la cuantía media de la pensión.

⁷ En De la Fuente, A. *et al.* (2017) se descompone el gasto en pensiones en: $GPENS = GPENS/NPENS \times NPENS/NRET \times NRET = PENS_{SM} \times COB \times NRET$, donde $PENS_{SM}$ es la pensión media (o mejor dicho, el coste medio por pensión, puesto que el gasto incluye también los costes administrativos), COB la tasa de cobertura del sistema de pensiones, esto es, el número de pensiones vigentes por persona en edad de jubilación y $NRET$ el número total de personas en edad de jubilación (que oscila entre 65 y 67 años).

⁸ En Conde Ruiz, J. I. (2017), se descompone el gasto en pensiones en: $Gasto\ pensiones = (pob.+65\ años)/(pob.\ edad\ trabajar) \times 1/(tasa\ empleo) \times (n^\circ\ pensiones)/(pob.+65\ años) \times (pension\ media)/(productividad\ media) = factor\ demográfico \times factor\ mercado\ trabajo \times factor\ institucional\ (elegibilidad \times generosidad)$.

$$\text{Gasto Pensiones } t \text{ (GP)} = n^{\circ} \text{ pensiones } t \text{ (P)} \quad [1]$$

$$\times \text{cuantía media pensión } t \text{ (p)}$$

El esfuerzo de la sociedad en un sistema de pensiones de reparto se puede calcular relacionando el gasto en pensiones con el PIB, al representar la dimensión de la transferencia de recursos sobre la renta creada dirigida a las personas que han finalizado su vida laboral.

$$\text{Esfuerzo de la sociedad } t = \frac{GP_t}{PIB_t} \quad [2]$$

En el proceso de realizar simulaciones sobre el gasto futuro, el número de pensiones es la variable más cierta porque se conocen los posibles beneficiarios y, con una relativa seguridad, el momento de posible acceso a las prestaciones (jubilación, incapacidad permanente, viudedad y orfandad). Así, el número de pensiones a pagar por el sistema será consecuencia de dos variables: el aumento de la esperanza de vida y, sobre todo, la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*.

El Instituto Nacional de Estadística maneja un aumento de 3,4 años en la esperanza de vida a los 65 años en 2050. Para valorar esta cifra, no conviene olvidar que la esperanza de vida ya ha aumentado en seis años en el período 1975-2016, es decir, un 39,2 %, sin que se hayan producido modificaciones en las aportaciones. La edad ordinaria de acceso a la jubilación se ha diferido recientemente desde los 65 a los 67 años con un período transitorio largo (hasta 2027) y sin aplicarse a los trabajadores que hayan cotizado 38 años y medio.

La suma de la mayor esperanza de vida y la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom* aumentará en un 50 % el número de pensiones, pasando de los 10.000.000 actuales hasta los 14.900.000 en 2050. La mayor presión se localiza en la etapa 2024-2048, en la que algunos ejercicios aumentan el +1,8 % anual. De cumplirse la previsión, la tasa media de crecimiento de las pensiones será del

+1,2 % anual en el período 2018-2050, lo que quiere decir que el PIB debería crecer en ese porcentaje para mantener la actual ratio de gasto en pensiones sobre PIB, solo por el efecto del mayor número de pensiones (Gráfico 6).

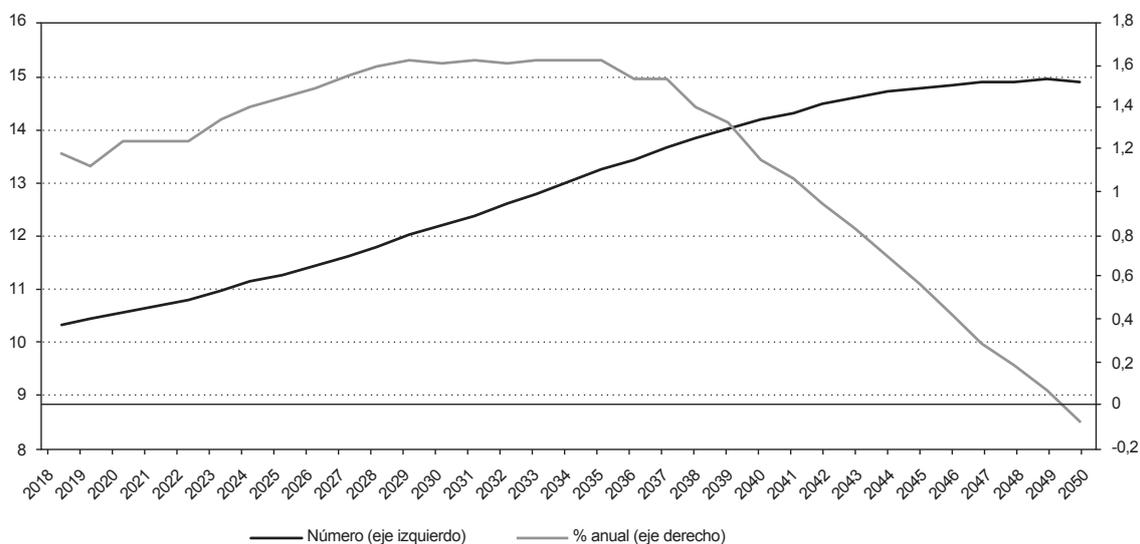
La cuantía media de la pensión está determinada por variables sobre las que hay más incertidumbre: empleo, participación de los salarios sobre la renta, normativa de acceso y de cálculo de la prestación, y revalorización anual. Las dos primeras variables están influenciadas por el funcionamiento del mercado laboral y la productividad de la economía. En cuanto a la normativa, es el resultado de aplicar las reformas aprobadas en 2011 y 2013, si bien la primera no se termina de aplicar en su totalidad y la segunda está cuestionada por algunos sectores de la sociedad.

La reforma de 2011, con fecha de inicio en su aplicación en 2013, recoge un diferimiento de la edad de jubilación desde los 65 a los 67 años, acotado a los trabajadores que hayan cotizado menos de 38 años y medio. También incluye un endurecimiento de los principales parámetros utilizados para calcular la pensión inicial:

- Ampliación de 25 a 35 años del período utilizado para calcular la base reguladora.
- Ampliación de 35 a 37 años de los años necesarios para conseguir el 100 % de la base reguladora.
- Nueva escala más equilibrada de adquisición del porcentaje de la base reguladora según años cotizados.
- Endurecimiento de los criterios para la jubilación anticipada.

Su contenido debería incidir en una moderación en el crecimiento del gasto en pensiones al limitar la evolución de su cuantía inicial. Su efecto, no obstante, es bastante progresivo dado que la reforma incluye unos amplios períodos transitorios para aplicar los cambios que van hasta 2023 y 2027. Pero además, su impacto se está viendo limitado porque la norma estaba acompañada de varias disposiciones transitorias que disminuyen su alcance, hasta el punto de que en 2018 todavía

GRÁFICO 6
PREVISIÓN NÚMERO DE PENSIONES EN ESPAÑA (2018-2050).
SEGURIDAD SOCIAL Y CLASES PASIVAS
(En millones)



FUENTE: Seguridad Social y Ministerio de Hacienda.

el 36,4 % de las nuevas entradas al sistema lo hizo con la legislación anterior a 2011⁹. A mayor abundamiento, se han aprobado posteriormente otras disposiciones legales en la misma dirección alargando la privilegiada situación de algunos colectivos de trabajadores¹⁰.

La reforma de 2013 incorporaba dos instrumentos automáticos en el sistema que afectaban a la actualización anual de las pensiones y al cálculo inicial según la evolución de la esperanza de vida, en línea con las recomendaciones realizadas por el Comité de Expertos constituido para analizar el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones (2013)¹¹.

El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) se articula en una fórmula compleja en apariencia¹², pero que en la práctica es una simple restricción presupuestaria que iguala los ingresos y los gastos del sistema en un período de tiempo de 11 años.

$$IRP_{t+1} = \underbrace{\bar{g}_{I,t+1}}_{\text{Crecimiento ingresos}} - \underbrace{\bar{g}_{P,t+1}}_{\text{Crecimiento n.º pensiones}} - \underbrace{\bar{g}_{s,t+1}}_{\text{Efecto sustitución}} + \alpha \underbrace{\left(\frac{I^*_{t+1} - G^*_{t+1}}{G^*_{t+1}} \right)}_{\text{Corrección del déficit}} \quad [3]$$

En el caso de partir de una situación de equilibrio presupuestario, la evolución de los ingresos del sistema debe utilizarse para pagar el incremento de gasto generado por el mayor número de pensiones y el efecto sustitución (mayor cuantía de las pensiones

⁹ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2019) (Cuadro IV 18, p.185).

¹⁰ El RD Ley 20/2018, de 7 de diciembre, mantiene las condiciones de acceso a la jubilación parcial con contrato de relevo sin coeficientes reductores en la industria manufacturera.

¹¹ Varios autores (2013).

¹² Explicación detallada de la fórmula en la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

con entrada en el sistema respecto a las que se dan de baja). El resto se dedicará a la actualización anual de las pensiones en vigor.

Si la posición inicial es de déficit, los ingresos deben servir también para cubrir una parte del desequilibrio (aproximadamente un 25 %) y si hubiera todavía exceso, se dedicaría a la actualización anual de las pensiones. La norma aprobada, no obstante, consideraba que las pensiones se revalorizarían como mínimo en un 0,25 % con independencia del resultado de la fórmula.

El IRP pretende simplemente actuar de freno a la discrecionalidad cortoplacista que suele acompañar la conducta de los Gobiernos y obligar a explicar a la sociedad los esfuerzos necesarios para mantener un determinado nivel de gasto en pensiones.

El factor de sostenibilidad (FS)¹³ es un parámetro adicional en el proceso de cálculo inicial de la pensión que tiene en cuenta la evolución de la esperanza de vida en los cinco años anteriores, con el propósito de igualar la percepción agregada por el pensionista en las diferentes cohortes de acceso a la pensión.

$$FST = FSt - 1 \times e_{67 \rightarrow \text{siendo } e_{67} \text{ en } 2019} \left[\frac{e_{67}^{2012}}{e_{67}^{2017}} \right]^{1/5} \quad [4]$$

Los dos instrumentos de la reforma de 2013 están actualmente paralizados. Las pensiones se han revalorizado en 2018 con la tasa anual de inflación y en 2019 se ha aprobado un crecimiento inicial del 1,6 %¹⁴, mientras que el FS, inicialmente

pospuesto hasta 2019, se ha vuelto a posponer como máximo hasta 2023.

Las circunstancias enumeradas de las reformas 2011 y 2013 suponen una complicación para elaborar previsiones sobre su posible impacto en el futuro.

Dentro del proceso de cálculo de la posible evolución del esfuerzo de la sociedad para afrontar las obligaciones en pensiones, la tasa potencial de crecimiento del PIB tiene también gran influencia. La tasa anual de crecimiento real del PIB español en los últimos 30 años ha sido del 2,3 % de promedio, pero existe incertidumbre sobre su evolución futura al estar influida por la demografía (población en edad de trabajar) y la productividad, que viene determinada por la dotación de máquinas, capital humano y tecnología. La población en edad de trabajar a su vez está influenciada por la natalidad y el saldo migratorio.

La Comisión Europea (2018)¹⁵ manejaba un escenario desfavorable con una pérdida de personas en el grupo en edad de trabajar (de 30.600.000 a 25.700.000; -4.900.000) utilizando la metodología EuroPop a partir de la información facilitada por el INE. Recientemente, el INE¹⁶ ha actualizado sus previsiones mejorando la población en edad de trabajar (28.200.000 en 2050) aunque mantiene una pérdida respecto a 2016 (-2.400.000) y la AIReF (2019)¹⁷ ha publicado una Opinión sobre la sostenibilidad de las pensiones que mantiene el número actual de personas ubicado en ese grupo de edad (30.300.000 en 2050), debido a un mejor comportamiento de la tasa de fecundidad (hasta 1,8-2 hijos por mujer) y del saldo migratorio (entrada neta de 8.900.000 en 2050 frente a 6.100.000 del INE y 4.100.000 de Eurostat).

Estas previsiones demográficas determinan que las previsiones de crecimiento del PIB para los próximos 30 años, desafortunadamente, sean inferiores a lo

¹³ Explicación detallada de la fórmula en Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

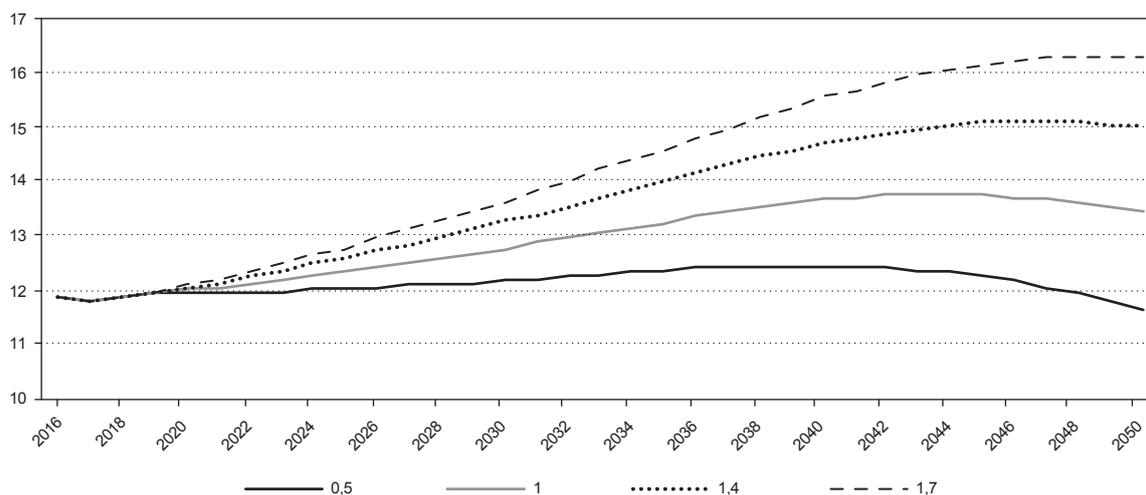
¹⁴ El Real Decreto Ley 28/2018, además del incremento de las pensiones del 1,6 % en 2019, recoge en la disposición adicional primera que, en el plazo de seis meses, el Gobierno adoptará las medidas necesarias para modificar los artículos citados y establecer, en el marco del diálogo social y de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, un mecanismo de revalorización de las pensiones que garantice el mantenimiento de su poder adquisitivo preservando la sostenibilidad social y financiera del sistema de Seguridad Social.

¹⁵ Comisión Europea (25 de mayo de 2018).

¹⁶ INE (2018). *Proyecciones de población 2018-2068*, https://www.ine.es/dyns/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176953&menu=ultiDatos&idp=1254735572981

¹⁷ AIReF (2019).

GRÁFICO 7
GASTO PENSIONES SOBRE PIB
(Hipótesis PIB Anual = 1,7 % y diferentes efectos sustitución: de 0,5 % a 1,7 %)



FUENTE: Elaboración propia.

observado en el pasado reciente, dentro de un rango que oscila entre el 1,2 % y el 1,7 % anual¹⁸.

Siguiendo la metodología del IRP, el incremento anual del gasto en pensiones se puede desagregar en tres componentes: el efecto derivado del mayor número de pensiones, el efecto sustitución provocado por la diferencia en la cuantía media de las pensiones con entrada en el sistema y la de las que se dan de baja, y la revalorización anual.

$$\Delta GP = \Delta \text{Pensiones} + \Delta \text{Efecto sustitución} + \Delta \text{Revalorización anual} \quad [5]$$

Considerando que la revalorización anual de las pensiones se cubre con el deflactor del PIB, la tasa anual real de crecimiento del PIB más favorable manejada en este momento para el período 2018-2048, el

1,7 %, permitiría asumir el impacto derivado del mayor número de pensiones (1,2 %) y un efecto sustitución bastante inferior al actual (0,5 % versus 1,7 %).

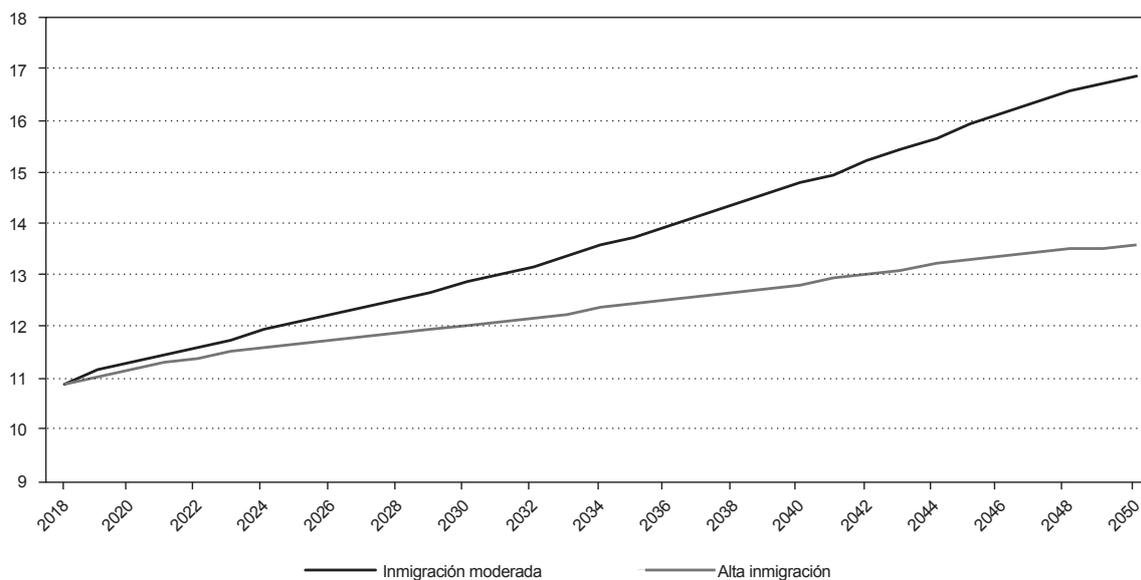
Dada la naturaleza del efecto sustitución, alcanzar un porcentaje de esas características implica de forma obligada una disminución importante de la actual tasa de reposición (pensión sobre último salario). De no cumplirse la premisa de alcanzar un efecto sustitución del 0,5 % anual de media, cada décima de desviación al alza se traduce en algo más de tres décimas de gasto adicional en la ratio de pensiones sobre PIB en 2048.

Como se puede apreciar en el Gráfico 6, un incremento anual del número de pensiones de la Seguridad Social del 1,2 % anual (bastante certeza) en un escenario favorable de crecimiento del PIB del 1,7 % anual acumulativo en la economía española, en el período 2020-2050, conlleva un gasto adicional en pensiones sobre PIB que oscila entre -0,2 y 4,5 puntos del PIB para efectos sustitución del 0,5 % al 1,7 % anual (Gráfico 7).

¹⁸ *The 2018 Ageing Report* utilizaba una tasa anual del PIB del 1,2 %, la AIReF del 1,5 % y De la Fuente *et al.* del 1,7 %, bajo un escenario demográfico de alta inmigración.

GRÁFICO 8

**SIMULACIÓN GASTO PENSIONES SEGURIDAD SOCIAL SOBRE PIB (2018-2050)
SIN REFORMA 2013, CON ESCENARIO DE INMIGRACIÓN MODERADA Y ALTA
(En %)**



FUENTE: De la Fuente *et al.* (2017 y 2018).

La aplicación íntegra de la reforma de 2011 debe, al endurecer los parámetros de cálculo de la pensión, reducir el efecto sustitución (y por ende la tasa de reemplazo), pero parece muy difícil que su impacto pueda ser tan grande como para reducirlo en 1,2 puntos anuales de promedio en los próximos 30 años, por lo que la derogación de la reforma de 2013 abre una alta probabilidad de asistir a un progresivo crecimiento de la actual ratio de gasto en pensiones sobre PIB.

A estos mismos resultados llegan los estudios disponibles elaborados con técnicas matemáticas más complejas. De la Fuente *et al.* (2017)¹⁹, utilizando un modelo de equilibrio general que simula las decisiones de unos hogares artificiales con características

similares a la población real, y recogiendo de forma bastante realista el funcionamiento del sistema de pensiones, concluyen que bajo el supuesto de aplicar la reforma 2011 y derogar la de 2013, el gasto en pensiones aumentaría en seis puntos del PIB en 2050 en un escenario base de inmigración moderada y una tasa anual de crecimiento del PIB del 1,2 % anual. Un escenario de alta inmigración con una tasa anual de crecimiento del PIB del 1,7 % anual moderaría el crecimiento del gasto hasta 2,7 puntos del PIB en 2050, pero incluso en ese escenario, no fácil de conseguir con los parámetros de comportamiento actuales, el esfuerzo seguiría siendo muy exigente porque el punto de partida es un déficit estructural del sistema de 1,6 puntos del PIB (Gráfico 8).

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2019) publicó recientemente una Opinión

¹⁹ De la Fuente *et al.* (2017) y De la Fuente *et al.* (2018). *¿Hacia una nueva reforma de las pensiones? Notas para el Pacto de Toledo.*

CUADRO 1
RESUMEN RESULTADOS
TRABAJOS ELABORADOS CON REFORMA PENSIONES 2011
Y NO APLICACIÓN REFORMA 2013

	Δ PIB media anual 2018-2050	Δ GP/PIB en 2050
De la Fuente <i>et al.</i>		
Con inmigración moderada	1,2	6,0
Con inmigración alta.....	1,7	2,7
AIReF	1,5	3,4

FUENTE: De la Fuente *et al.* (2017, 2018) y AIReF (2019).

sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social²⁰ utilizando un marco metodológico y analítico propio que incluye las previsiones de largo plazo de sus principales determinantes, a partir de integrar las previsiones demográficas y la evolución macroeconómica y del mercado de trabajo incorporando la incertidumbre²¹. La Opinión maneja un escenario demográfico favorable, consecuencia de recuperar la tasa de natalidad combinada con altos saldos de inmigración que permitiría una tasa anual de crecimiento del PIB del 1,5 % en promedio. No obstante, concluye con un significativo aumento del gasto anual en pensiones de la Seguridad Social en 2048 por valor de 3,4 puntos del PIB en el supuesto de derogar la reforma de 2013. La aplicación del FS desde 2023 limitaría la evolución al alza del gasto hasta 2,8 puntos del PIB. Incrementos ambos sobre el gasto que deteriorarían el déficit estructural inicial cuantificado por la AIReF en 1,5 puntos del PIB (Cuadro 1).

Las proyecciones del Banco de España (2018)²² realizadas con un ejercicio contable a partir de supuestos de evolución de las distintas variables con influencia en el número de pensiones y su cuantía media en línea

con los del *The 2018 Ageing Report*, publicado por la Comisión Europea, concluyen un gasto en pensiones todavía superior, porque la sola vuelta a la revalorización anual de las pensiones con el IPC lo elevaría en 1,9 puntos del PIB en 2030 y en 3,4 puntos en 2050.

4. Márgenes de actuación

Los trabajos enunciados señalan un mayor gasto en pensiones en el futuro si no se aplica la reforma de 2013, pero el saldo del sistema de pensiones viene determinado también por el nivel de ingresos (cotizaciones sociales e impuestos) y, en última instancia, se podría emitir deuda pública.

En un sistema contributivo como el español las cotizaciones sociales juegan un papel muy importante, al formar parte del salario diferido del trabajador que percibirá a través de las prestaciones asociadas a la aportación previa. La mejora del empleo o de las bases de cotización de los afiliados, sin embargo, no mejorarían los ingresos por cuotas en relación con el PIB porque el incremento en el numerador quedaría compensado por el crecimiento del denominador [$\Delta\text{PIB} = \Delta\text{Empleo} + \Delta\text{productividad}$ (\equiv salario \equiv base de cotización)]. Para mejorarlo, por tanto, sería necesario incrementar los tipos de cotización y/o utilizar ingresos obtenidos vía impuestos.

²⁰ Óp. cit.

²¹ Pastor, A. y Vila, M. (2019).

²² Banco de España (2018).

Los ingresos públicos españoles en 2017 fueron inferiores a la media de los países de la zona euro (7,2 puntos del PIB) pero el déficit estructural de las Administraciones Públicas españolas (en torno al 2,5 % del PIB) absorbería una tercera parte de ese diferencial. Del resto, una buena parte se localiza en la cuota social del trabajador (3 puntos del PIB), de manera que la elevación de su tipo de cotización permitiría conseguir ingresos adicionales, pero con la contrapartida de reducir la renta disponible de los trabajadores ocupados. La opción de aumentar el tipo de cotización de la cuota del empleador no parece muy conveniente porque la actual carga comparada con la zona euro ya es superior (0,3 puntos del PIB) y, además, un incremento de los costes laborales no favorecería reducir la alta tasa de desempleo (14,5 % de la población activa).

En todo caso, cualquiera de las vías utilizadas para mejorar los ingresos del sistema implicaría una transferencia de renta desde los actuales y/o futuros ocupados hacia la población jubilada, que implica un importante deterioro de la equidad entre generaciones.

La opción de emitir deuda pública (entre 50 y 75 puntos del PIB adicionales en 2050 sin aplicar la reforma de 2013 o medidas alternativas)²³ tiene el mismo efecto de pérdida de equidad, pero además incluye un riesgo adicional provocado por la existencia de ciclos económicos. La mayor parte de los análisis conocidos utilizan promedios en el comportamiento temporal de las variables, pero la realidad no es así, y cabe la posibilidad de que la llegada de una recesión, o simplemente un período de fuerte desaceleración de la actividad, genere una elevada prima de riesgo por los inversores ante una ratio de deuda sobre PIB

considerada excesiva (96,4 % en 2018). El rechazo de los inversores a la compra de deuda pública obligaría al Gobierno de turno a aplicar recortes en el gasto público donde las pensiones ocupan el 32 % del total.

Enunciados algunos de los límites de la inyección de ingresos públicos y de deuda pública, se podrían aplicar medidas para moderar el crecimiento del gasto, al abrigo de dos cuestiones:

— La tasa de reemplazo (*gross replacement rate*) es la más alta de los países de la zona euro.

— La relación entre aportación y prestación es desproporcionada cuando se actualiza la primera con una variable coherente con la filosofía de un sistema contributivo de reparto, como puede ser la evolución de la riqueza del país en un período de tiempo similar a la duración de la vida laboral activa.

En contra de la percepción bastante generalizada en la sociedad española sobre la mala relación entre las aportaciones realizadas y las pensiones recibidas, los supuestos realizados por García Díaz (2019)²⁴ muestran que capitalizar la aportación de un trabajador (23,5 % de su base de cotización) realizada durante 37 años (el período máximo considerado en el proceso de cálculo) con la tasa de crecimiento de la economía española en los últimos 25 años (2 % anual real), permitiría el pago de una pensión durante 16,1 años, equivalente a una tasa de reposición del 78,7 % (la media recogida para España en *The 2018 Ageing Report*). La duración de la prestación generada con esas hipótesis es inferior en un 24 % a la actual esperanza de vida.

De hecho, para cubrir una prestación de esas características durante la actual esperanza de vida, 21 años, sería necesario capitalizar las aportaciones realizadas durante 37 años un 3,2 % anual real, es decir, 1,2 puntos por encima del crecimiento de la economía española en los últimos 25 años.

El planteamiento utilizado es plenamente compatible con un sistema de reparto, al tener en cuenta la

²³ De la Fuente *et al.* (obras citadas) cuantifican en 52 puntos adicionales del PIB la emisión de deuda necesaria en 2050 si no se aplica la reforma de 2013 o medidas alternativas con el mismo impacto sobre el gasto, en un escenario de alta inmigración. El esfuerzo se eleva hasta los 75 puntos del PIB en un escenario de inmigración moderada. La AIReF en su observatorio de deuda cuantifica en 50 puntos del PIB el crecimiento de la deuda en 2050 como resultado de actualizar las pensiones con el IPC y aplicar el FS desde 2023. <http://www.airef.es/es/la-airef-senala-el-riesgo-de-que-la-deuda-se-estabilice-en-el-entorno-del-90-del-pib-en-la-proxima-decada/>

²⁴ García Díaz, M. A. (2019).

contribución del trabajador a la mejora de la renta creada en el país mediante la actualización de sus aportaciones con la evolución del PIB durante su vida laboral activa. Siguiendo con este supuesto, la tasa de reposición compatible con la actual esperanza de vida, con los parámetros de aportación y actualización enunciados, es del 60 %, es decir, un 23,7 % inferior a la actual.

5. Algunas conclusiones

Las pensiones españolas resisten la comparación con los países de la zona euro, como demuestra el destino a esta política de un porcentaje del PIB muy similar, que permite ratios superiores en algunas variables claves: pensión media sobre salario medio (*benefit rate*) y pensión sobre último salario (*gross replacement rate*).

Las pensiones han recibido un trato mejor que el resto de las rentas durante la última crisis, como refleja la evolución del porcentaje de personas mayores de 65 años por debajo del umbral de pobreza relativa de la *Encuesta de Condiciones de Vida*. En contrapartida, el sistema contributivo de pensiones de la Seguridad Social ha acumulado un déficit estructural importante (1,6 % del PIB).

El gasto futuro en pensiones estará muy influenciado por el mayor número de pensiones a pagar (+50 % en 2050), una evolución sobre la que existe bastante certeza al estar apoyada en la esperanza de vida y la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*. Pero hay otras variables también importantes sobre las que existe incertidumbre: población en edad de trabajar, empleo, distribución factorial de la renta, utilización de maquinaria y tecnología.

La evolución de la relación gasto en pensiones sobre PIB durante la crisis muestra la importancia de mejorar el potencial de creación de riqueza y la productividad, pero sería necesario incrementar mucho los resultados de las últimas tres décadas para conseguir un sistema de pensiones sostenible financieramente con la actual relación entre pensión y últimos salarios.

La revisión realizada de algunos de los trabajos más elaborados sobre pensiones publicados en España muestra una gran coincidencia en señalar que la derogación de las medidas recogidas en la reforma de 2013 (IRP y FS), sin medidas alternativas de moderación en el crecimiento del gasto, implicaría un mayor gasto en pensiones sobre PIB que oscilaría entre 2,7 y 6 puntos en 2048, dependiendo de la bondad del escenario demográfico.

La aplicación del IRP, sin incorporar ingresos alternativos, conllevaría trasladar todo el esfuerzo del ajuste sobre los hombros de los pensionistas existentes, cuando ya no tienen posibilidad de planificar su renta con medidas alternativas para compensar la pérdida de poder adquisitivo. Sin embargo, la opción de blindarlos de cualquier esfuerzo tiene el riesgo de trasladar demasiada carga al resto de la sociedad, además de incurrir en el riesgo de no ser sostenible en la siguiente etapa negativa del ciclo económico con un elevado déficit estructural (en torno al 2,7 % del PIB) y de nivel de deuda pública (96,4 % del PIB).

A corto plazo se podría equilibrar el saldo negativo actual en un período de cinco años, mediante una distribución equilibrada de los esfuerzos conseguida con una aportación de los pensionistas actuales, la aceleración de la puesta en práctica de la reforma de 2011, y una aportación adicional de ingresos al sistema.

A largo plazo, para combinar suficiencia con equidad entre generaciones en un escenario excepcional marcado por la llegada de la generación del *baby boom* a la edad de jubilación, es necesario moderar el crecimiento del gasto para no trasladar una carga excesiva a las siguientes generaciones.

El sistema de pensiones de reparto debe tener una lógica que relacione la evolución de las prestaciones con la riqueza común que ha colaborado a crear el trabajador en su ciclo vital. Esta relación se puede articular de diferentes formas:

- Mantener el actual modelo profundizando las medidas paramétricas de acceso y cálculo de la prestación, incluida la aplicación del actual factor de sostenibilidad,

junto con una revalorización de las pensiones con una referencia construida en base al IPC y el PIB.

— Cambiar el actual modelo aplicando un sistema individual de cuentas nocionales, también de reparto y público, que actualice las aportaciones realizadas con un tanto nocional e incluya la esperanza de vida en el cálculo de la prestación.

El modelo elegido, no obstante, se deberá concretar a partir de alcanzar un consenso sobre la transferencia de renta a realizar a los pensionistas (gasto en pensiones sobre PIB), que puede estar relacionada con una determinada tasa media de reemplazo (*replacement rate*) o sustitución (*benefit rate*).

Referencias bibliográficas

AIReF (2019). *Opinión sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social*. Opinión 1/2019 AIReF.

Banco de España (2018). *Las medidas recientes relativas al sistema de pensiones: un análisis del impacto sobre las finanzas públicas*. Boletín Económico 4/2018. Informe trimestral de la economía española.

Comisión Europea (25 de mayo, 2018). *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for EU Member States (2016-2070)*. Institutional Paper 079. Economic and Financial Affairs, European Commission.

Comisión Europea (7 de marzo, 2018). *Informe sobre España 2018, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*. Documento de trabajo que acompaña al documento

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo. Semestre Europeo 2018: evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011.

Conde Ruiz, J. I. (2017). *Pensiones sostenibles y suficientes*. Universidad Internacional de la Rioja (UNIR).

De la Fuente, A., García Díaz, M. A. y Sánchez, R. A. (2017). *La salud financiera del sistema público de pensiones español: análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo*. Estudios sobre economía española, Fedea 2017/04.

De la Fuente, A., García Díaz, M. A. y Sánchez, R. A. (2018). *¿Hacia una nueva reforma de las pensiones? Notas para el Pacto de Toledo*. Fedea Policy Papers 2018/09.

De la Fuente, A., García Díaz, M. A. and Sánchez, R. A. (2018). An accounting decomposition of the net financial balance of the public pension system with an application to Spain 1985-2017. *Revista economía aplicada*, 26(78).

García Díaz, M. A. (2019). El sistema español de pensiones: mitos y realidades. *Fedea - Estudios sobre economía española 2019/01*.

Instituto Nacional de Estadística (2018). *Encuesta de condiciones de vida 2017 (ECV)*. INE.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2019). *Informe Económico y Financiero de los presupuestos de la Seguridad Social 2019*. Dirección de Ordenación de la Seguridad Social.

Pastor, A. y Vila, M. (2019). *Modelo AIReF de proyección del gasto en pensiones en España*. AIReF Working Paper DT/2019/1.

Varios Autores (2013). *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*. Madrid, 7 de junio de 2013.

Olga Cantó Sánchez*

DESIGUALDAD, REDISTRIBUCIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ¿HAY UNA BRECHA GENERACIONAL?

Durante las últimas décadas se han registrado importantes cambios demográficos y socioeconómicos en los países industrializados que han aumentado notablemente el riesgo de vulnerabilidad y de pobreza de las generaciones más jóvenes. El objetivo de este trabajo es analizar qué papel desempeñan las políticas públicas en España en la lucha contra las desigualdades por cohortes de edad en un contexto comparado. Este análisis nos permitirá identificar cómo debemos avanzar en el diseño de políticas públicas que propicien un cambio de tendencia y mejoren la cohesión social desde un punto de vista intergeneracional.

Inequality, redistribution and public policies: is there a generation gap?

Recent decades have seen significant demographic and socioeconomic changes in industrialised countries which have significantly increased the risk of vulnerability and poverty among younger generations. The objective of this paper is to analyse the role played by public policies in Spain in the fight against inequalities by age cohorts in a comparative context. This analysis will allow us to identify how we should advance in the design of public policies that promote a change in this trend and improve social cohesion from an intergenerational point of view.

Palabras clave: desigualdad, pobreza, redistribución, jóvenes.

Keywords: inequality, poverty, redistribution, young people.

JEL: D63, I31.

1. Introducción

Los importantes cambios demográficos y socioeconómicos registrados durante las últimas décadas en los países industrializados han supuesto un notable aumento de la vulnerabilidad social de las generaciones más jóvenes con una clara tendencia al alza de la pobreza

infantil y juvenil en muchos países ricos. Esto es muy preocupante porque una amplia evidencia científica concluye que las consecuencias negativas de experimentar pobreza durante la infancia y la juventud tienden a persistir a lo largo de la vida del individuo (Ermisch *et al.*, 2001), mermando las posibilidades de movilidad económica y social de la sociedad del futuro, lo que, a medio y largo plazo, puede propiciar un profundo deterioro en la igualdad de oportunidades vitales de la población (Corak *et al.*, 2011). En general, la literatura más reciente sobre el tema subraya que la alta vulnerabilidad de los más jóvenes en los países desarrollados está fuertemente relacionada con la precariedad laboral, los bajos salarios y la

* Universidad de Alcalá y EQUALITAS.

La autora desea agradecer la financiación recibida del Ministerio de Economía y Empresa (Proyecto ECO2016-76506-C4-2-R) para sus actividades de investigación, y la colaboración de Andrea Sobas Perela como ayudante de investigación para las simulaciones con Euromod I 1.0+.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.908.6826>

inestabilidad en el empleo, lo que parece indicar que, a falta de políticas sociales correctoras, el proceso de deterioro de las condiciones laborales de las últimas décadas estaría detrás del progresivo aumento de las dificultades económicas de las nuevas generaciones.

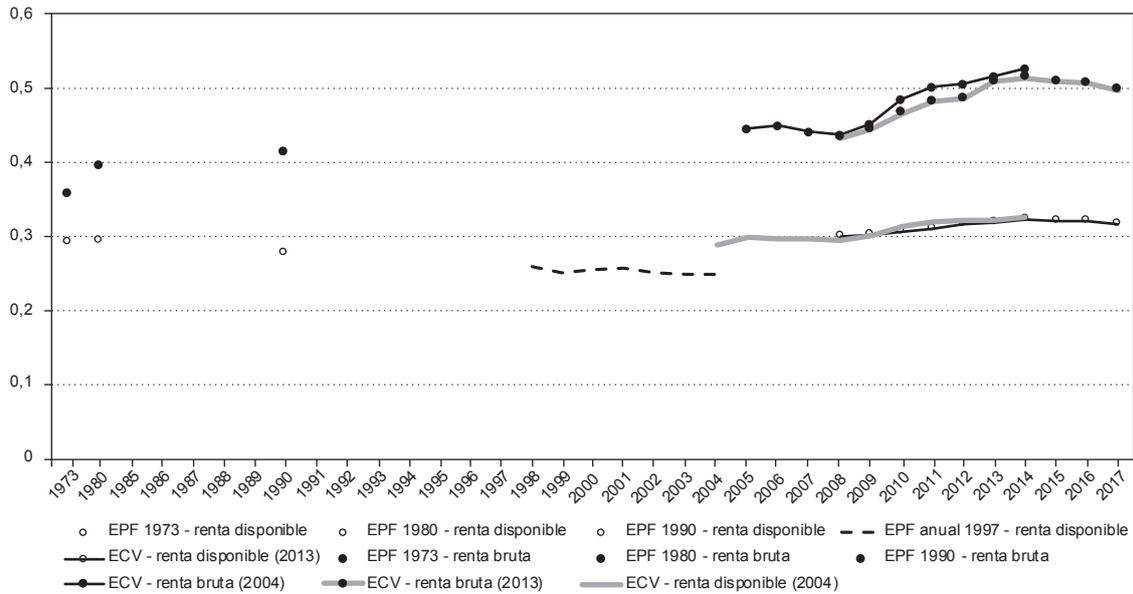
No cabe duda de que la vulnerabilidad económica y la falta de recursos es el resultado de la compleja interacción entre factores económicos, demográficos y sociales, junto con varios elementos relacionados con la intervención pública, entre los que desempeñan un papel esencial tanto las políticas de empleo como el diseño y la intensidad protectora de las políticas impositivas y de transferencias públicas. Así, en un contexto de progresivo deterioro de las condiciones laborales y salariales, las políticas distributivas se vuelven clave en la determinación del bienestar económico.

En un amplio ejercicio a nivel europeo, De Agostini *et al.* (2016) y Bargain *et al.* (2017) constatan que los 27 países europeos son distintos en cuanto a la dimensión de los efectos redistributivos de sus sistemas de prestaciones e impuestos y que su evolución temporal a lo largo de la última década ha sido también diversa, dependiendo de la evolución de las rentas de mercado y de las reformas llevadas a cabo durante la recesión. En general, la evidencia empírica reciente apunta a que las políticas de austeridad en la Unión Europea han estado asociadas a aumentos en la desigualdad de renta disponible principalmente en la parte alta de la distribución (De Agostini *et al.*, 2016; Paulus y Tasseva, 2018), pero en el caso de los países periféricos los aumentos en los ingresos públicos se consiguieron a través del aumento de impuestos personales y de consumo, más que aumentando impuestos sobre los beneficios o ganancias de capital. Como consecuencia, la recesión económica junto con la consolidación fiscal en España han impulsado el crecimiento de la desigualdad de la renta disponible y la reducción de la capacidad adquisitiva de muchos hogares modestos, colocados más bien en la cola baja de la distribución. Una parte importante de estos hogares están conformados por personas jóvenes con hijos dependientes cuyo riesgo de pobreza ha crecido mucho en la última década.

El objetivo de este artículo es analizar si en nuestro país hay una brecha generacional en el papel que desempeñan las políticas públicas en la lucha contra la vulnerabilidad y la pobreza. Para ello, analizaremos la capacidad de nuestro modelo de prestaciones e impuestos para redistribuir los ingresos y reducir el riesgo de pobreza de las personas que viven en distintos tipos de hogares en un contexto comparado. Parece natural compararnos con otros tres grandes países europeos con estados del bienestar de inspiración bismarckiana, es decir, basados como el nuestro en una idea de seguro para aquellos que han cotizado: Italia, Francia y Alemania; y también con Reino Unido, que tiene un sistema más asistencialista o «à la Beveridge», basado en cubrir situaciones de necesidad económica y teniendo mucho menos en cuenta las cotizaciones previas. Este análisis nos permitirá saber qué políticas están siendo las más efectivas para proteger a los hogares de distintas generaciones de la vulnerabilidad y la pobreza en distintos contextos, y nos dará algunas claves sobre cómo avanzar en el diseño de políticas públicas eficaces que permitan, a medio y largo plazo, cambiar la tendencia al alza de estos riesgos en las cohortes de edad más jóvenes.

La organización del texto es la siguiente: en el apartado 2 presentamos la evolución de la desigualdad y la pobreza en España y en los otros cuatro países europeos: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido; medimos hasta qué punto esa desigualdad está ligada al papel redistributivo del sistema de prestaciones e impuestos, e identificamos cuáles son las políticas públicas que más comprimen la renta disponible en cada caso. En el apartado 3 valoramos si existe una brecha generacional en la capacidad que tienen los distintos estados del bienestar de este grupo de países para reducir la desigualdad y la vulnerabilidad económica. Para ello, calculamos en qué medida cada sistema redistribuye ingresos en tres tipos de hogares: los que están formados solo por menores de 40 años, los que incluyen a alguna persona menor de esa edad y los que incluyen solo a mayores de esa edad. El último apartado recoge las principales conclusiones del estudio.

GRÁFICO 1
LA EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE RENTA DE MERCADO
Y DE RENTA DISPONIBLE EN ESPAÑA (1973-2017)
(Índice de Gini)



NOTA: La renta de mercado incluye salarios, ingresos del trabajo por cuenta propia, rentas de capital y otros ingresos. La renta disponible suma todas las prestaciones monetarias del sistema (contributivas y no contributivas) y deduce las cotizaciones sociales y los impuestos directos.

FUENTES: Encuesta de Presupuestos Familiares (1973-2004) y Encuesta de Condiciones de Vida (2005-2017) Base 2004 y 2013.

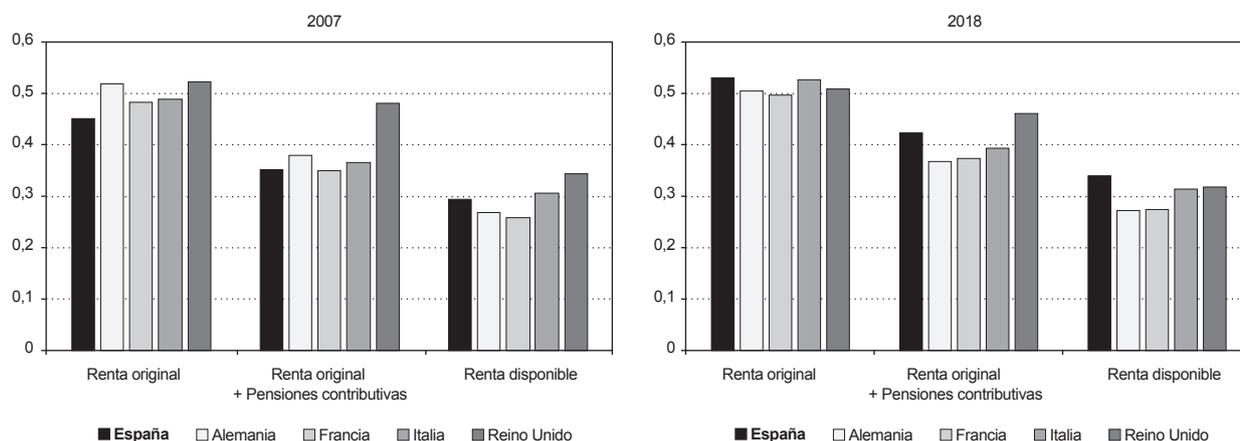
2. La desigualdad y la pobreza en España en un contexto comparado

Como han revelado multitud de informes recientes, España es uno de los países de la OCDE en los que la desigualdad y la pobreza han crecido más durante la recesión (OECD, 2015) y se coloca actualmente entre los cuatro países con mayor índice de Gini de la Unión Europea, solo por detrás de Bulgaria, Lituania y Letonia. Como subrayan Ayala y Cantó (2018) en un detallado análisis de la evolución de la desigualdad en España y sus determinantes, a principios de los años setenta nuestro país era uno de los Estados europeos que mayor brecha presentaba entre los ingresos del quintil más rico y los del quintil más pobre y eso sigue sucediendo hoy. Esta

aparente estabilidad, sin embargo, esconde cambios muy importantes en la desigualdad de renta de mercado, esencialmente los salarios, y en el papel del sistema de impuestos y prestaciones que hace cuatro décadas redistribuía muy poco.

Dibujar un esquema de las tendencias de la desigualdad en España en un período largo de tiempo es una tarea difícil porque, a diferencia de otros países, no disponemos de información homogénea y sistemática sobre los ingresos de las familias españolas a lo largo del tiempo. A pesar de ello, y realizando un esfuerzo de armonización de las diferentes fuentes y teniendo presentes sus cambios metodológicos, el Gráfico 1 ofrece una panorámica interesante. De acuerdo con estos resultados, España no habría sufrido niveles de desigualdad

GRÁFICO 2
DESIGUALDAD DE RENTA DE MERCADO Y RENTA DISPONIBLE
EN CINCO PAÍSES EUROPEOS
(Índice de Gini)



NOTA: La renta original incluye salarios, ingresos del trabajo por cuenta propia, rentas de capital y otros ingresos. La renta disponible incluye renta original y todas las prestaciones monetarias del sistema (contributivas y no contributivas) y deduce las cotizaciones sociales y los impuestos directos.

FUENTE: Euromod I 1.0+.

económica, ni extremadamente altos, ni muy alejados de los europeos, en los años setenta. Desde entonces, eso sí, han tenido lugar profundos cambios sociales y económicos que, además de colocarnos entre los países de renta alta en el contexto comparado, nos han permitido desarrollar un estado del bienestar que, aunque débil y con lagunas importantes, ha mejorado mucho su cobertura. De hecho, hoy tenemos un sistema que reduce las desigualdades de rentas de mercado más del doble de lo que lo hacía en 1973.

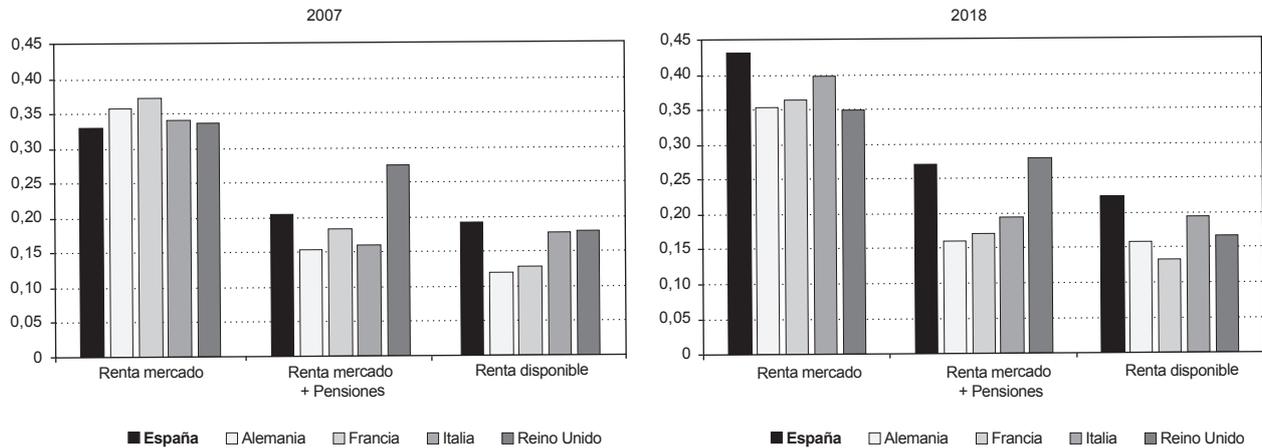
La mayor reducción de la desigualdad tuvo lugar durante los años ochenta, cuando se consiguió amortiguar el efecto del aumento del desempleo a través del desarrollo de las prestaciones y servicios de un incipiente estado del bienestar, que permitió que, al llegar la recuperación, este incremento del gasto social comprimiase la distribución de rentas, principalmente a través de la mejora del sistema de pensiones y de las prestaciones por desempleo.

La capacidad redistributiva de nuestro sistema creció hasta aproximadamente mediados de los noventa, pero desde entonces ha experimentado un cierto estancamiento. De hecho, la desigualdad de renta disponible fue tremendamente estable durante toda la primera década de este siglo, período de fuerte crecimiento económico y drástica reducción del desempleo, lo que solo se puede explicar si gran parte de los puestos de trabajo creados tenían remuneraciones bajas y, al mismo tiempo, se producía un estancamiento de la capacidad redistributiva de las políticas públicas.

Si comparamos los niveles de desigualdad de renta disponible (Gráfico 2) de cinco grandes países europeos antes y después de la Gran Recesión, podemos comprobar que en 2007 nuestro país se colocaba en una posición intermedia, por debajo de Reino Unido e Italia y por encima de Francia y Alemania. Este resultado estaba claramente ligado a la mayor compresión de las rentas de mercado (salarios, ingresos del

GRÁFICO 3

RIESGO DE POBREZA EN CINCO PAÍSES EUROPEOS (En % de población por debajo del umbral del 60 % de la mediana)



NOTA: La renta de mercado incluye salarios, ingresos del trabajo por cuenta propia, rentas de capital y otros ingresos. La renta disponible incluye renta original y todas las prestaciones monetarias del sistema (contributivas y no contributivas) y deduce las cotizaciones sociales y los impuestos personales directos.

FUENTE: Euromod I 1.0+.

trabajo autónomo, rentas de capital y otros ingresos), incluso si incluimos las pensiones contributivas, lo que reducía la visibilidad de que nuestro sistema de prestaciones e impuestos tenía una menor capacidad redistributiva y que no conseguía reducir las desigualdades tanto como los de otros países (Cantó, 2013). En consecuencia, cuando llegó la recesión y crecieron tanto el desempleo como el subempleo, la creciente desigualdad de rentas de mercado dejó ver que nuestro estado del bienestar era débil y que sin reformas progresivas estábamos abocados a colocarnos a la cabeza de la desigualdad de renta disponible en el conjunto de los países de la UE.

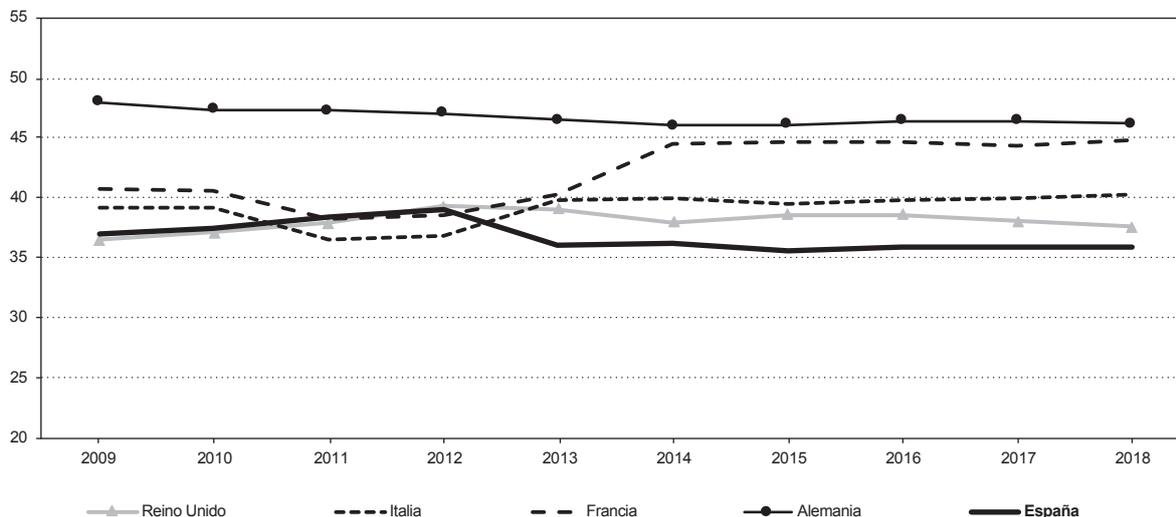
Si nos centramos en la parte más baja de la distribución y analizamos los cambios en el riesgo de pobreza en estos cinco países antes y después del proceso recesivo, las conclusiones son muy similares (Gráfico 3). En España e Italia tenemos sistemas menos capaces de reducir el riesgo de pobreza y las prestaciones más

efectivas para reducirlo son las pensiones contributivas, mientras que el resto de transferencias tienen un papel muy limitado. En Alemania y Francia, estados del bienestar también basados en cotizaciones, las pensiones contributivas son también muy eficaces en reducir la pobreza, pero en Francia otras prestaciones también contribuyen de forma importante a reducir este riesgo. En Reino Unido el riesgo de pobreza es mayor que en Francia y Alemania y no son las pensiones contributivas sino otras prestaciones, a menudo focalizadas en los más pobres, las más eficaces en reducirlo.

En los Gráficos 4 y 5 analizamos los efectos redistributivos globales de todos los sistemas y vemos que, en su conjunto, tanto el sistema francés como el alemán son los más efectivos para reducir la desigualdad de renta disponible de las familias. El alemán, además, lo hace de manera muy estable en toda la última década, consiguiendo siempre reducir el índice de Gini por encima del 45 %, mientras que el francés ha oscilado

GRÁFICO 4

EFFECTO REDISTRIBUTIVO GLOBAL DEL SISTEMA DE PRESTACIONES E IMPUESTOS EN CINCO PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA
(En % de reducción del índice de Gini)



FUENTE: Euromod I 1.0+.

entre el 40 y el 45 %. El italiano y el británico son algo menos potentes y solo consiguen reducir la desigualdad medida con este índice en un 38 %. Finalmente, el sistema español es el más débil de todos y alcanza una capacidad redistributiva de alrededor de un 35 %, con una ligera mejora en 2012, uno de los peores momentos de la recesión.

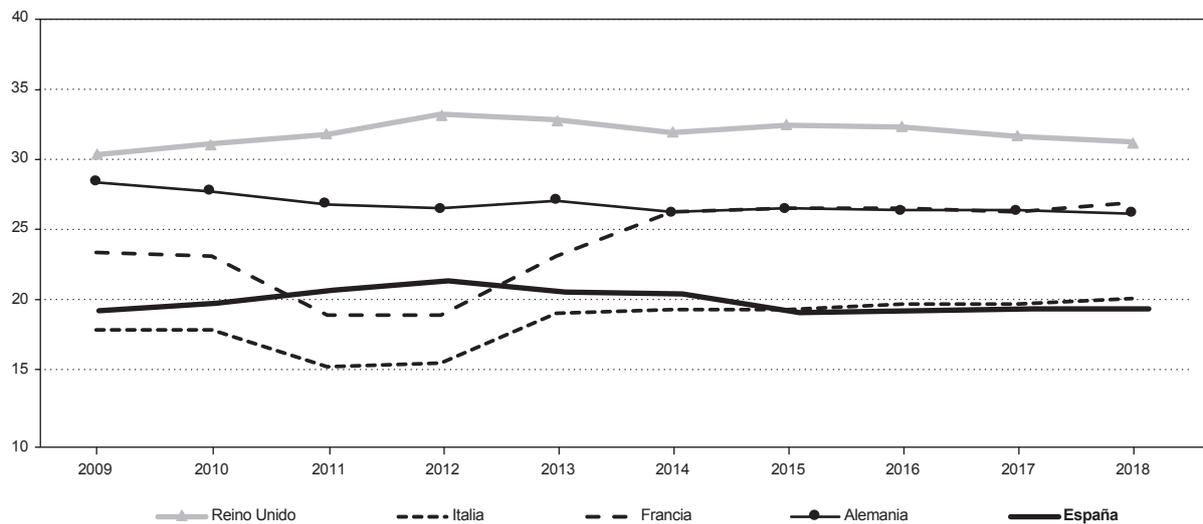
Y, ¿a qué se debe que nuestro sistema no consiga reducir las desigualdades de la renta de mercado como lo hacen los sistemas de estos otros cuatro países? ¿a la falta de capacidad redistributiva de todas las prestaciones contributivas? ¿a la incapacidad de las no contributivas de proteger a los más vulnerables? ¿o al limitado papel de los impuestos directos? Las respuestas a estas preguntas son muy relevantes si pretendemos identificar hasta qué punto existe una brecha generacional en la capacidad de nuestro sistema para proteger a los hogares de distintas generaciones de la vulnerabilidad y la pobreza. Parece claro que un sistema basado

en elementos contributivos y centrado en redistribuir en la vejez no puede ser muy efectivo cuando las generaciones más jóvenes se emancipan y cuando su historial de cotizaciones al sistema se ha debilitado tanto durante las últimas dos décadas, debido al aumento de la precariedad en sus condiciones laborales.

Como revela el Gráfico 5 nuestro sistema es menos redistributivo que otros, por la falta de capacidad redistributiva de otras prestaciones distintas de las pensiones. Si no las tenemos en cuenta, España e Italia son los dos países que tienen un sistema más débil para compensar las desigualdades de mercado. Es decir, en los hogares que no las reciben, la intervención del Estado reduce solo en un 20 % las desigualdades primarias, lo que resulta ser la mitad que Reino Unido y un cuarto menos que Francia o Alemania. Sí parece claro, sin embargo, que de 2011 a 2014, durante los peores años de la recesión, algunas prestaciones de nuestro sistema protegieron mejor a los más

GRÁFICO 5

EFFECTO REDISTRIBUTIVO DEL SISTEMA SIN LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN CINCO PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA
(En % de reducción del índice de Gini)



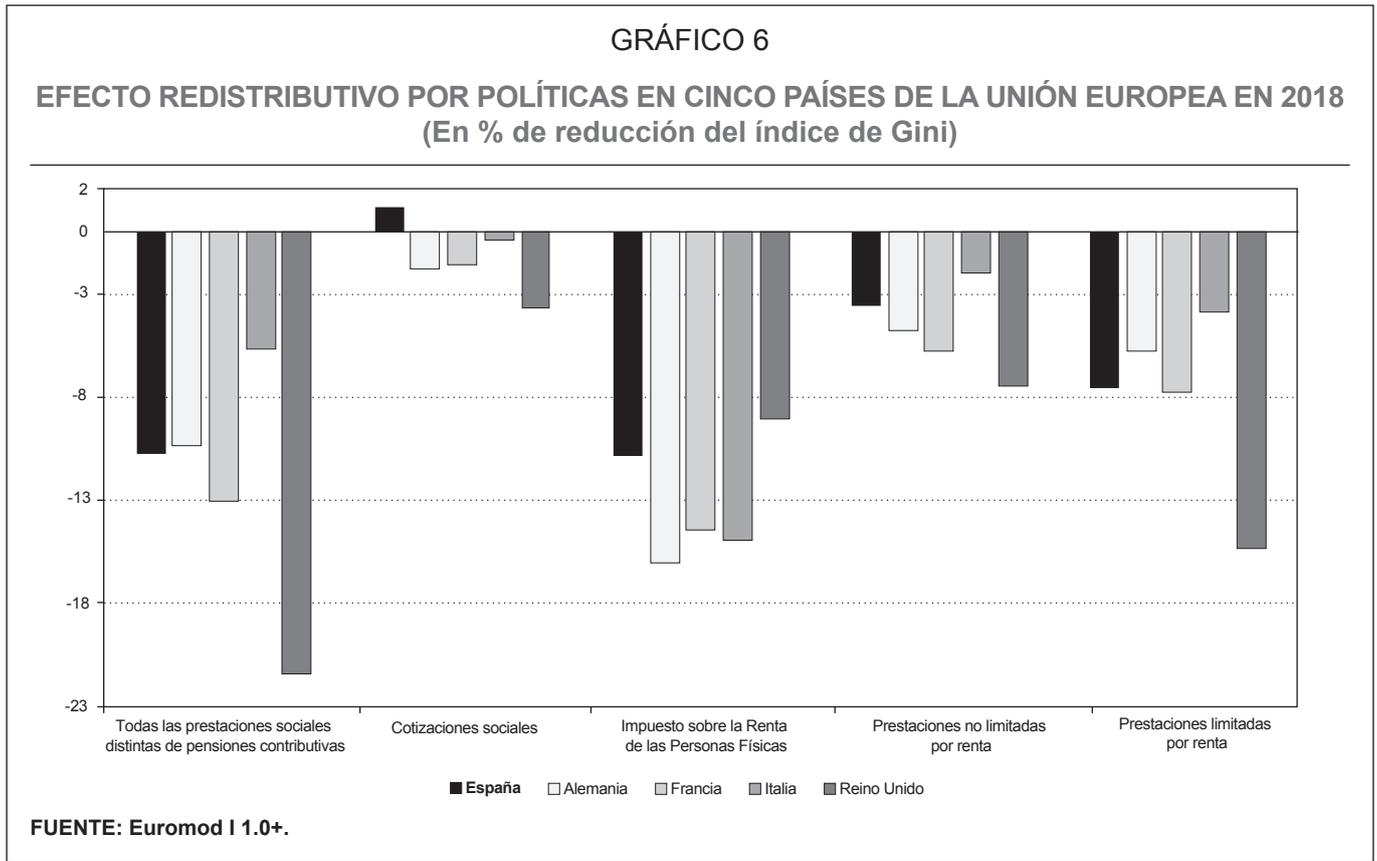
FUENTE: Euromod I 1.0+.

vulnerables que las de otros países, lo que hace ver que el sistema español tiene algunos elementos útiles para combatir la caída de rentas en los ciclos bajos, siempre que sean relativamente cortos.

Para comprender mejor qué herramientas resultan ser más determinantes para conseguir mayores cotas de redistribución de la renta disponible, individualizamos nuestra medida del efecto redistributivo por tipos de políticas (Gráfico 6). Los resultados indican que la cesta de políticas que permite reducir la desigualdad es variada, incluso entre los sistemas que clasificaríamos como inspirados en un sistema de seguro. Los más redistributivos son el francés y el alemán por su capacidad de comprimir ingresos tanto a través del impuesto personal sobre la renta, que reduce hasta un 50 % más las desigualdades que en España, como a partir de sus pensiones contributivas y otras prestaciones. El sistema británico, algo más débil, consigue comprimir la renta disponible de su población fundamentalmente

a través de prestaciones, algunas de ellas universales y muchas focalizadas en los más vulnerables, a la vez que, comparativamente, utiliza menos el impuesto sobre la renta personal como elemento redistribuidor, y reduce el índice de Gini en una cifra similar a la del impuesto español (diez puntos porcentuales).

Como apuntan Ayala *et al.* (2016), uno de los factores clave para la debilidad distributiva de las políticas de transferencias en España es el menor papel compensador de la última red de protección de los más pobres, las Rentas Mínimas de Inserción (RMI), que están fragmentadas por territorios y son extremadamente bajas en cuantía. Además, las prestaciones por hijo en España también son muy bajas y actualmente no suponen ni la cuarta parte de la prestación media por menor en los países de la Unión Europea (Ayala y Cantó, 2018; Cantó *et al.*, 2014). Todo ello implica que poco más de la cuarta parte de la renta disponible de la familia española media sean prestaciones



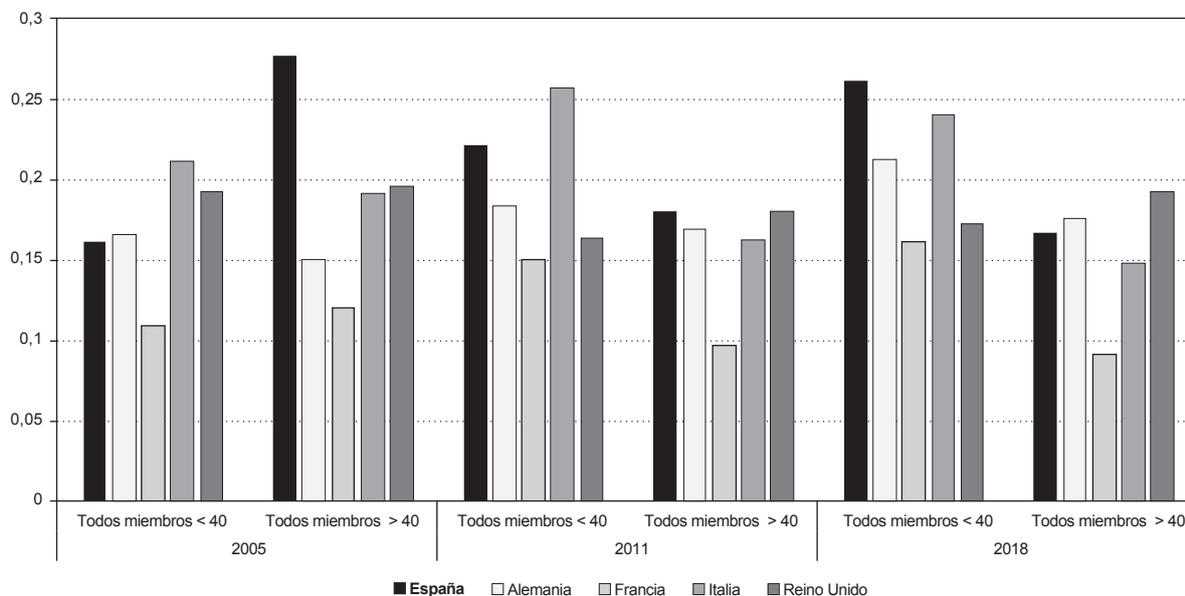
monetarias y cuatro quintas partes de estas sean pensiones contributivas. Adicionalmente, como subrayan Cantó (2013) y Avram *et al.* (2014), aunque la progresividad del impuesto sobre la renta español sea similar a la de otros países europeos, los tipos medios efectivos son los más bajos de los países de la eurozona, lo que lastra su capacidad redistributiva.

En resumen, en todos los sistemas basados en cotizaciones las pensiones contributivas son el elemento clave para la redistribución y reducen más de 20 puntos porcentuales el índice de Gini. En todo caso, hay también diferencias importantes entre los distintos modelos bismarckianos, ya que el impuesto personal sobre la renta en Francia y Alemania redistribuye bastante más que el español y las prestaciones universales (sin límite de renta) tienen también un papel mucho más importante que en nuestro país.

3. El papel redistributivo de las políticas públicas ¿Hay una brecha generacional?

Uno de los aspectos más preocupantes del fuerte incremento de las desigualdades en la mayoría de los países desarrollados en la última década es que, en muchos de ellos, se está abriendo una importante brecha generacional en los niveles de pobreza y vulnerabilidad económica (CJE, 2018). Como sería de esperar, esta brecha tiene consecuencias sobre las decisiones de emancipación de los jóvenes, condicionando tanto el establecimiento de nuevos hogares como su fecundidad y, aunque quizá sea menos evidente, también incide sobre las tasas de abandono escolar y sobre las posibilidades de búsqueda de empleo (Iacovou y Aassve, 2007; Aassve *et al.*, 2013).

GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE RIESGO DE POBREZA POR GRUPOS DE EDAD
EN CINCO PAÍSES EUROPEOS



FUENTE: Euromod I 1.0+.

Con datos anteriores a la recesión, Ayllón (2015) concluye que muchos jóvenes escandinavos pasan un período corto de tiempo en la pobreza, mientras que en los países del sur de Europa, como España e Italia, la pobreza afecta a una menor proporción de jóvenes porque estos permanecen hasta edades avanzadas en el hogar parental, sin emanciparse. Lo más preocupante es que los episodios de pobreza de los jóvenes en el sur de Europa son mucho más duraderos que en otros países. Los jóvenes de países de Centroeuropa, como Alemania o Francia, y los anglosajones se colocarían en una posición intermedia entre lo que sucede en los países escandinavos y en los mediterráneos. Esta autora también concluye que la transición al empleo a principios de siglo estaba íntimamente relacionada con la emancipación en muchos países de la Unión Europea, y de hecho así era tanto en España

e Italia como en Francia y Alemania, mientras que en Reino Unido y en Escandinavia esta relación era algo más débil.

En el Gráfico 7 podemos apreciar que las personas que vivían en hogares jóvenes en nuestro país en 2005 tenían un riesgo de pobreza más de diez puntos porcentuales inferior al de los que vivían en hogares en los que todos los miembros superaban los 40 años. Desde la llegada de la recesión en 2008 esto cambió y se ha ido abriendo progresivamente una brecha generacional en el riesgo de pobreza, que ha seguido creciendo hasta hoy. La brecha entre la tasa de riesgo de pobreza de los que viven en hogares en los que todos los miembros son menores de 40 años y los que viven en hogares en los que todos los miembros son mayores de esa edad es creciente en todos los países, excepto en Reino Unido. El país en el que esta diferencia

es mayor es España, incluso superando a Italia. Una de cada cuatro personas que vive en hogares jóvenes en nuestro país es pobre, mientras que eso solo le sucede a una de cada seis de las que viven en hogares en los que todos tienen más de 40 años.

El profundo cambio en las diferencias de riesgo de pobreza por edades de la última década está ligado a tres factores principales: a que los trabajadores jóvenes ya sufrían tradicionalmente tasas de desempleo mucho más altas que los mayores, a que sus salarios mensuales (por salario/hora o por horas de trabajo) ahora son también mucho más bajos que los de los mayores y, finalmente, a que el sistema de prestaciones e impuestos tiene menos capacidad para redistribuir los ingresos de las cohortes más jóvenes.

A partir de los datos de la *Encuesta de Población Activa* (INE, 2019), comprobamos que las tasas de desempleo de los más jóvenes han sido superiores a las de los mayores desde hace más de dos décadas. Actualmente la tasa media de desempleo de los menores de 40 años es un 54 % más alta que la de los mayores de esa edad, con una tendencia nuevamente creciente desde principios de 2018, lo que indica que este es uno de los factores que contribuye y contribuirá a que los hogares formados solo por jóvenes tengan un riesgo de pobreza significativamente mayor que el resto. Según los datos de la *Encuesta de Estructura Salarial* (INE, 2019), la brecha salarial entre jóvenes y mayores ha aumentado significativamente en la última década. La diferencia salarial mensual media entre los ocupados menores de 40 años y los de 45 a 49 años se situaba antes de la recesión entre un 7 y un 45 %, dependiendo de la edad, en contra de los más jóvenes. Esta brecha se ha ido ampliando paulatinamente y en 2016 está entre un 11 y un 55 %. En la línea de lo que concluyen Ayala *et al.* (2019), lo más plausible es que estas diferencias salariales estén ligadas a la mayor incidencia de subempleo por falta de horas de trabajo entre los jóvenes, es decir, a que no consiguen trabajar el número de horas que desean, más que a un aumento en la diferencia en los salarios reales por hora entre distintas cohortes.

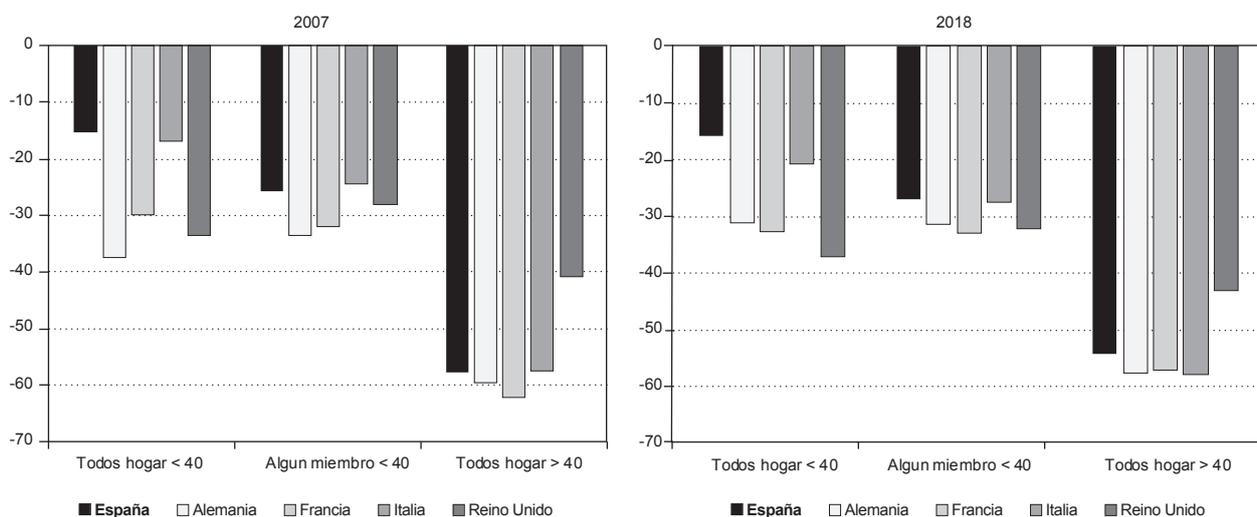
Profundicemos ahora en el tercer factor de riesgo: la capacidad protectora del sistema de prestaciones e impuestos para las diferentes cohortes de edad. En el Gráfico 8 presentamos resultados del porcentaje de reducción de la desigualdad de ingresos, medida con el índice de Gini antes y después de impuestos y prestaciones (incluidas las pensiones contributivas) en los cinco países considerados. Como se aprecia claramente, todos los sistemas redistribuyen algo más las rentas de las cohortes mayores que las de las más jóvenes, pero hay diferencias importantes entre países. En España e Italia las diferencias entre una y otra cohorte de edad son mayores: estos sistemas reducen la desigualdad en casi un 60 % a las personas que viven en hogares en los que todos sus miembros son mayores de 40 años, mientras que lo hacen solamente en un 15 o un 17 % en los hogares solo con jóvenes, y un 25 % en los hogares con jóvenes y mayores (familias con hijos, en su mayoría).

Las diferencias entre cohortes son algo menores en Francia y Alemania y mucho menores en Reino Unido, donde consiguen reducir la desigualdad medida con el índice de Gini de forma bastante equitativa entre generaciones: un 43 % entre los mayores y un 37 % entre los jóvenes. Estos resultados están íntimamente relacionados con el papel que juegan las pensiones contributivas. Estas pensiones, que tienen como principal objetivo redistribuir rentas a lo largo del ciclo vital, están diseñadas de tal manera que también comprimen las rentas de una parte muy importante de la población y son actualmente el instrumento más potente para reducir la desigualdad en todos los países analizados, aunque lo hacen en mucha menor medida en el sistema más asistencialista representado por Reino Unido que en el resto.

Las otras políticas de transferencias tienen efectos redistributivos distintos según los países (Gráficos 9 y 10). La menor capacidad de redistribuir las rentas de los más jóvenes en países como España e Italia se explica porque la capacidad redistributiva de otras transferencias distintas de las pensiones contributivas es pequeña (entre todas ellas no superan

GRÁFICO 8

**EFFECTO REDISTRIBUTIVO DEL SISTEMA DE PRESTACIONES E IMPUESTOS
POR GRUPOS DE EDAD EN CINCO PAÍSES EUROPEOS**
(En % de reducción del índice de Gini)



NOTA: La renta original incluye salarios, ingresos del trabajo por cuenta propia, rentas de capital y otros ingresos. La renta disponible incluye renta original y todas las prestaciones monetarias del sistema (contributivas y no contributivas) y deduce las cotizaciones sociales y los impuestos directos.

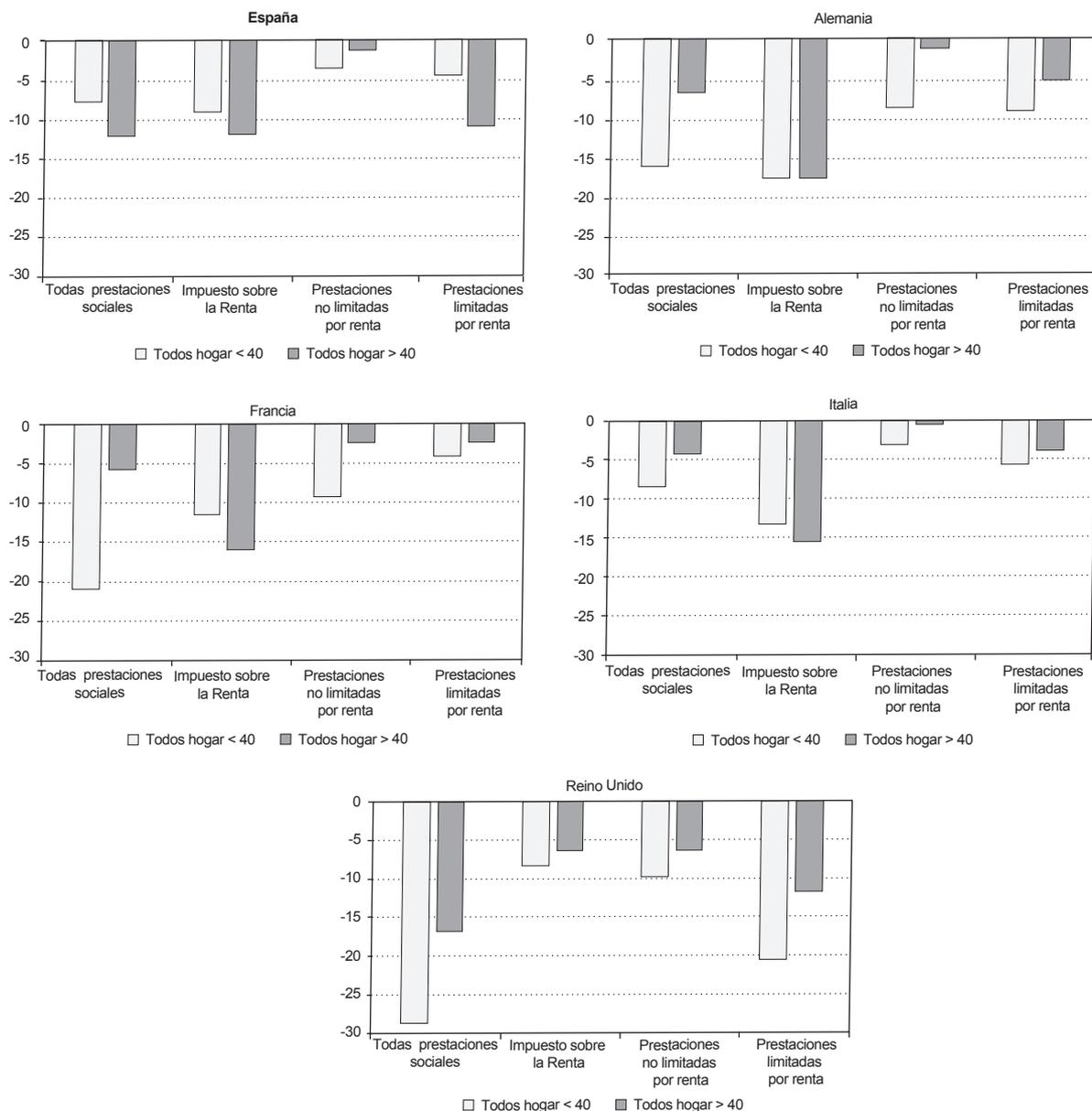
FUENTE: Euromod I 1.0+.

los 12 puntos porcentuales de reducción del índice de Gini), mientras que en Francia, Alemania y especialmente en Reino Unido son mucho más potentes, sobre todo para reducir la desigualdad y la pobreza entre los jóvenes. En el caso español, estas transferencias son más efectivas para reducir la desigualdad de aquellos que viven en hogares donde todos los miembros superan los 40 años (12 puntos porcentuales) y no tanto para aquellos que viven en hogares en los que todos son menores de esa edad (8 puntos porcentuales), lo que da una idea de la falta de cobertura de necesidades de las generaciones más jóvenes. En todos los demás países, excepto Italia, estas transferencias reducen más la desigualdad de la cohorte más joven que la de los mayores: 16 puntos porcentuales versus 7, 21 versus 6, o 29 versus 17 en Alemania, Francia y Reino Unido respectivamente.

Si diferenciamos entre prestaciones focalizadas (con límite de renta) y las que no lo son (sin límite de renta o universales), comprobamos que en nuestro país las primeras son mucho más efectivas que las segundas para reducir el riesgo de pobreza de los más jóvenes (Gráfico 10). Las primeras incluyen las rentas mínimas de las comunidades autónomas, el Programa de Activación para el Empleo (PAE) y las prestaciones por hijo a cargo, además de las pensiones no contributivas, mientras que las segundas están más ligadas a las cotizaciones en el mercado de trabajo e incluyen sobre todo prestaciones por desempleo contributivas. Lo contrario sucede entre los mayores: las prestaciones sin límite que dependen de cotizaciones previas y que tienen en cuenta la situación familiar son las que más ayudan a reducir su riesgo de pobreza.

GRÁFICO 9

EFFECTO REDISTRIBUTIVO POR POLÍTICAS (EXCEPTO PENSIONES CONTRIBUTIVAS) Y GENERACIONES EN CINCO PAÍSES EUROPEOS, 2018
(En % de reducción índice de Gini)

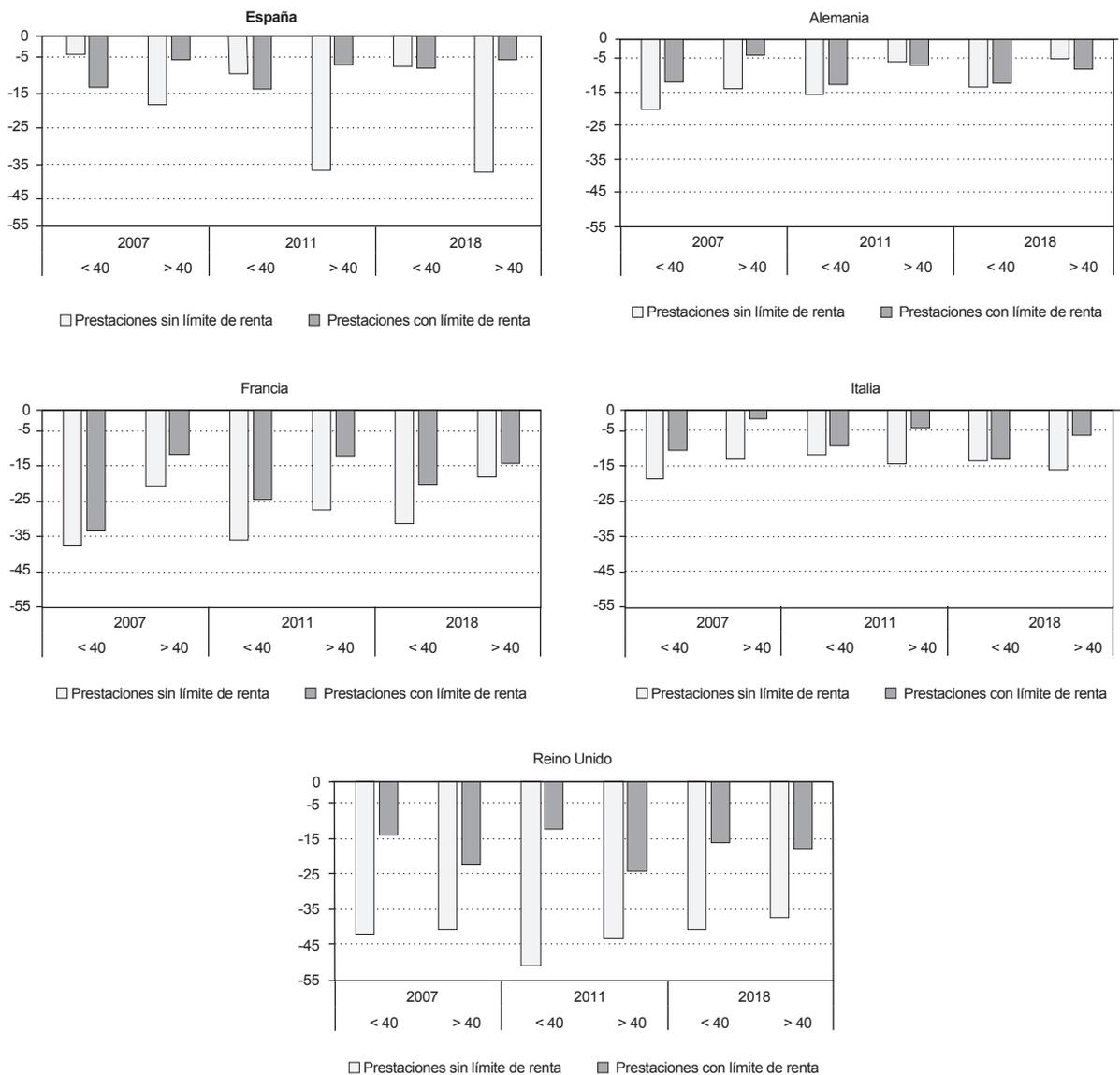


NOTA: Las prestaciones sociales no incluyen las pensiones contributivas. Las prestaciones no limitadas por renta incluyen todas las prestaciones contributivas y universales, y las limitadas por renta incluyen todas las prestaciones focalizadas sobre los más pobres. Hay que tener en cuenta que estos cálculos no incluyen los efectos redistributivos cruzados entre políticas que suponen menos de un 5 % de efecto redistributivo total en todos los países.

FUENTE: Euromod I 1.0+.

GRÁFICO 10

CAPACIDAD DE REDUCIR LA POBREZA POR POLÍTICAS ENTRE JÓVENES Y MAYORES, 2018
(En % de reducción de la tasa de riesgo de pobreza)



NOTA: Las prestaciones sociales no incluyen las pensiones contributivas. Las prestaciones no limitadas por renta incluyen todas las prestaciones contributivas y universales y las limitadas por renta incluyen todas las prestaciones focalizadas sobre los más pobres. Hay que tener en cuenta que estos cálculos no incluyen los efectos redistributivos cruzados entre políticas que suponen menos de un 5 % de efecto redistributivo total en todos los países.

FUENTE: Euromod I 1.0+.

Francia y Reino Unido destacan por ser los dos países en los que las prestaciones distintas de las pensiones contributivas ayudan más a reducir la pobreza juvenil; en más de un 50 % si consideramos todo tipo de prestaciones. A ello contribuyen especialmente las transferencias universales, es decir, sin límite de renta, que en el caso de Reino Unido reducen el riesgo de pobreza más del doble que las transferencias focalizadas entre los más jóvenes.

En resumen, las altas tasas de desempleo entre los jóvenes y el mayor deterioro de sus condiciones laborales son el primer elemento que contribuye al aumento de la brecha generacional de bienestar económico en muchos países europeos, lo que se traduce en altas tasas de riesgo de pobreza para los menores de 40 años. El segundo es la falta de políticas sociales correctoras, porque las reformas llevadas a cabo en los estados del bienestar bismarckianos, con un gran peso relativo de las prestaciones contributivas, aún no han conseguido equilibrar la balanza y están en un proceso de larga transición, desde el antiguo modelo de mediados del siglo XX, ligado al empleo, a un modelo más centrado en las necesidades de ingresos de las personas.

Los sistemas «à la Beveridge» como el de Reino Unido son los más equilibrados en términos generacionales, pero tienden a ser más débiles de forma global y, en conjunto, reducen menos la desigualdad que algunos de los bismarckianos más potentes, como el alemán o el francés que basan más su capacidad redistributiva en el impuesto directo sobre la renta y en el sistema de pensiones. En general, de estos dos, el sistema francés destaca por ser el que tiene prestaciones más eficaces para reducir la pobreza juvenil.

Dentro del grupo de los sistemas bismarckianos, los estados del bienestar mediterráneos, el español y el italiano, son los más débiles en cuanto a capacidad redistributiva se refiere, y son los que menos han conseguido avanzar en las últimas décadas en la transición hacia un modelo más equilibrado entre generaciones.

4. Conclusiones

En este artículo hemos comprobado que existe una brecha generacional de distinta dimensión en el papel que desempeñan las políticas públicas en la lucha contra la vulnerabilidad y la pobreza en cinco países europeos.

Nuestros resultados indican que los cuatro sistemas caracterizados por un estado del bienestar de corte más bismarckiano (el francés, el alemán, el italiano y el español) consiguen reducir algo menos las desigualdades y el riesgo de pobreza de las generaciones más jóvenes de lo que lo hace un sistema como el británico, de corte más asistencialista. Parecería entonces que los primeros, al haber asignado un mayor peso redistributivo a las pensiones contributivas, no han desarrollado suficientemente otras políticas de transferencias dirigidas a cohortes más jóvenes. El sistema británico es el más equilibrado en términos generacionales pero, en conjunto, reduce menos la desigualdad y la pobreza que algunos de los bismarckianos más potentes, como el alemán o el francés. Estos dos últimos utilizan más la capacidad redistributiva del impuesto directo sobre la renta a la vez que, como el británico, tienen prestaciones universales y focalizadas bastante efectivas. En general, de estos, es el francés el que destaca por tener unas prestaciones, tanto universales como focalizadas, eficaces en reducir el riesgo de pobreza juvenil.

Entre los cuatro países con sistemas más bismarckianos, se observan también algunas diferencias importantes: España e Italia tienen mayor brecha por cohortes de edad que Francia o Alemania y, además, su capacidad para compensar las desigualdades de mercado es mucho más limitada. En el caso español, el menor papel compensador de la última red de ingresos garantizados, las RMI y la baja cuantía de las prestaciones por hijo a cargo limitan la capacidad redistributiva del sistema para las cohortes más jóvenes. En todo caso, y a pesar de su limitada capacidad, estas políticas focalizadas son actualmente las

más efectivas para reducir el riesgo de pobreza de los jóvenes, por las dificultades que tienen para acceder a otras transferencias sin límite de renta (o universales) que están ligadas a cotizaciones previas como las prestaciones por desempleo contributivas.

En definitiva, las crecientes dificultades de los jóvenes para acceder a un empleo de calidad que les permita tener historiales de cotización estables y el constante deterioro de sus condiciones laborales están aumentando notablemente su riesgo de vulnerabilidad y de pobreza. En países como España es indudable que se deben introducir reformas en el sistema de prestaciones e impuestos, que permitan empezar a transitar hacia un modelo de estado de bienestar más centrado en las necesidades de ingresos de las personas y sus familias que en el historial laboral individual. Esto se debe abordar con sensatez y sin fracturar otros elementos clave del sistema como las pensiones y las prestaciones por desempleo contributivas que, a día de hoy, siguen siendo las transferencias más importantes para reducir la desigualdad de rentas y el riesgo de pobreza.

Referencias bibliográficas

- Aassve, A., Cottini, E. and Vitali, A. (2013). Youth prospects in a time of economic recession. *Demographic Research*, 29(36).
- Avram, S., Figari, F., Leventi, C., Levy, H., Navicke, J., Matsaganis, M., Militaru, E., Paulus, P., Rastrigina, O. and Sutherland, H. (2013). The distributional effects of fiscal consolidation in nine EU countries. *Euromod Working Paper Series (EM2/13)*. Colchester: University of Essex.
- Avram, S., Levy, H. and Sutherland, H. (2014). Income redistribution in the European Union. *IZA Journal of European Labor Studies*, 3-22. June.
- Ayala, L., Arranz, J. M., García-Serrano, C. y Martínez-Virto, I. (2016). El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Gobierno de España.
- Ayala, L. and Cantó, O. (2018). The driving forces of rising inequality in Spain: is there more to it than a deep worsening of low-income households' living standards? En B. Nolan (Ed.), *Inequality and inclusive growth in rich countries: shared challenges and contrasting fortunes*, capítulo 10. Oxford: Oxford University Press.
- Ayala, L., Cantó, O., Navarro, C., Martínez, R. y Romaguera, M. (2019). Mercado de trabajo. *Informe Observatorio Social La Caixa sobre Necesidades Sociales*. Barcelona: en prensa.
- Ayala, L., Martínez, R. y Sastre, M. (2006). *Familia. Infancia y privación social*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Ayllón, S. (2015). Youth poverty, employment and leaving the parental home in Europe. *Review of Income and Wealth*, 61(4), diciembre, 651-676.
- Bargain, O., Callan, T., Doorley, K. and Keane, C. (2017). Changes in income distributions and the role of tax-benefit policy during the great recession: an international perspective. *Fiscal Studies*, 38 (4), 559-585.
- Cantó, O. (2013). El efecto redistributivo del impuesto sobre la renta y las prestaciones monetarias ante el incremento de la desigualdad de rentas. *Presupuesto y Gasto Público*, (71), 153-170, ISSN: 0210-5977.
- Cantó, O., Ayala, L., Adiego, M., Levy, H. and Paniagua, M. M. (2014). Going regional: the effectiveness of different tax-benefit policies in combating child poverty in Spain. En G. Dekkers, M. Keegan y C. O'Donoghue (Eds.), *New Pathways in Microsimulation*, capítulo 12, 183-202. Ashgate.
- CJE. (2018). *Estudio sobre pobreza juvenil*, mayo. Consejo de la Juventud de España.
- Corak, M., Curtis, L. J. and Phipps, S. (2011). Economic Mobility, Family Background, and the Well-being of Children in the US and Canada, capítulo 3. En T. Smeeding, R. Erikson, and M. Jantti, (Eds.), *Persistence, Privilege and Parenting: the Comparative Study of Intergenerational Mobility*. The Russell Sage Foundation.
- De Agostini, P., Paulus, A. and Tasseva, I. (2016). The effect of tax-benefit changes on the income distribution in 2008-2015. *Euromod Working Paper 6/16*. Colchester: University of Essex.
- Ermisch, J., Francesconi, M. and Pevalin D. J. (2001). *Outcomes for children of poverty*. Research Report (158). London: Department for Work and Pensions.
- Iacovou, M. and Aassve, A. (2007). *Youth poverty in Europe*. Joseph Rowntree Foundation.
- INE (2019). *Encuesta de Población Activa y Encuesta de Estructura Salarial*. Madrid.
- OECD (2015). *In it together: why less inequality benefits all*. París: OECD Publishing.
- Paulus, A. and Tasseva, I. (2018). Europe through the crisis: discretionary policy changes and automatic stabilisers. *Euromod WP*, (16/18).

*En el próximo número de
Información Comercial Española. Revista de Economía*

Multinacionales en un cambiante contexto internacional

Expansión internacional de las empresas multinacionales. Estructura y naturaleza institucional

La decisión de inversión directa en el exterior: naturaleza, factores y condicionantes

Digitalización y multinacionales

Governance Structure and location in the information and digital age

El crecimiento de las plataformas digitales en el escenario internacional

Global Value Chains and Local Systems: a tale of two sides of the coin

Multinacionales emergentes

La expansión interregional en Iberoamérica: la creación de valor a través de filiales trampolín

Conocimiento para la internacionalización e inversión exterior de la pyme: un modelo descriptivo de la naturaleza y alcance de la relación

Recent policy developments regarding foreign investment

Startups, nuevo foco de las políticas públicas de atracción de talento, *know how* y transferencia de conocimiento. El caso de España e ICEX - Invest in Spain

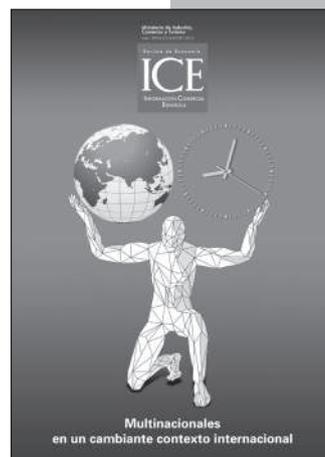
Últimos números
publicados:

***La crisis financiera.
Diez años después***

***La Mejora de la
Regulación***

Números en preparación:

***Economía de
la educación y política
educativa***



Coordinadores: Juan José Durán e Isabel Álvarez

Carmen Ródenas Calatayud*

¿PUEDE LA INMIGRACIÓN REVERTIR EL CAMBIO DEMOGRÁFICO?

Después de analizar por qué puede preocupar el cambio demográfico, así como qué se puede esperar y qué no de la inmigración, en relación con su impacto sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones, en este trabajo se estima cuántos inmigrantes harían falta atraer en el futuro para mantener los actuales estándares de dependencia cuasi laboral en España. Se comparan los requerimientos con el pasado reciente de la inmigración en nuestro país, para acabar concluyendo que el sostenimiento a medio y largo plazo del sistema de pensiones a través de la inmigración o de la natalidad no es la única solución, ni siquiera la fundamental, para la preservación del equilibrio y sostenimiento del propio sistema.

Can immigration reverse the demographic change?

After analysing why demographic change may be cause for concern, as well as what may and may not be expected from immigration in relation to its impact on the sustainability of the pension system, this paper estimates how many immigrants it would be necessary to attract in the future in order to maintain the current standards of quasi-labour dependency in Spain. The requirements are compared with the recent past of immigration in our country to conclude that the medium and long-term sustainability of the pension system through immigration or the birth-rate is not the only solution —it is not even the most important one— in order to preserve the balance and sustainability of the system itself.

Palabras clave: ratio de dependencia, envejecimiento, pirámide de población, inmigración de sustitución.

Keywords: dependency ratio, aging, population pyramid, replacement migration.

JEL: J110, J610.

1. Introducción

Un título como este no se merecería un artículo sino, al menos, un libro dedicado a él enteramente. Por la amplitud del tema, es imprescindible delimitar y centrarse en ciertos aspectos, sabiendo que serán muchas las cuestiones que quedarán sin desarrollar. De

este modo, en este trabajo se va a analizar por qué puede preocupar el cambio demográfico así como qué se puede esperar de la inmigración en relación con su impacto sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones (apartado 2). Destacando la vertiente más demográfica de este fenómeno, en el apartado 3 se evaluará cuántos inmigrantes harían falta atraer en el futuro para mantener los actuales estándares de dependencia «cuasi laboral» en España, según las proyecciones oficiales de población disponibles. En el apartado 4 el artículo se centrará en repasar lo que

* Departamento de Análisis Económico Aplicado, Universidad de Alicante.

Versión de diciembre de 2018.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.908.6825>

hasta ahora ha sucedido con las migraciones internacionales en nuestro país, para comparar las cifras reales con las estimadas en el apartado anterior. Por último, la investigación se cierra con las principales conclusiones y recomendaciones de política, así como con las referencias bibliográficas.

2. Por qué preocupa el cambio demográfico y qué se puede esperar de la inmigración

El descenso de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida en las sociedades avanzadas son la causa del envejecimiento demográfico, principal desequilibrio que ya a finales del siglo XX comienza a manifestarse en la estructura por edades de sus poblaciones. Este desequilibrio es el responsable de que se llegue a concebir la inmigración internacional como contrapunto demográfico; de hecho, Naciones Unidas en 2001 comienza a utilizar el concepto de «migración de sustitución» o de «reemplazo» (UNPD, 2001) refiriéndose a la entrada neta de inmigrantes procedentes del exterior, necesaria para contrapesar la tendencia negativa en el movimiento natural (nacimientos menos defunciones) de la población de acogida.

Como consecuencia del envejecimiento demográfico y su agudización, se espera que en las próximas décadas se produzca un fuerte deterioro de la ratio de dependencia, variable fundamental, entre otras, para el equilibrio financiero de los sistemas de pensiones basados en el principio de reparto, como es el español. En un sistema como el nuestro las pensiones de cada año se financian con las cotizaciones aportadas por los trabajadores del momento y, por tanto, desde el punto de vista demográfico, un empeoramiento de esta relación puede generar desequilibrios financieros que, de mantenerse en el tiempo, pondrían en peligro la sostenibilidad del sistema (Devesa *et al.*, 2013).

Es así que, como indican Devesa *et al.* (2013), ya hace algún tiempo en el que la literatura académica viene alertando sobre el grave problema que supone el envejecimiento para la sostenibilidad del sistema de

pensiones español: desde los trabajos de Balmaseda *et al.* (2006), Gil *et al.* (2008), Moral-Arce *et al.* (2008), Jimeno *et al.* (2008), De la Fuente y Doménech (2009, 2011), la Comisión Europea (2009) o Conde-Ruiz y González (2012); pasando por los más recientes de De la Fuente y Doménech (2013), De la Fuente *et al.* (2018a y 2018b), Conde-Ruiz (2017), Conde-Ruiz y González (2015, 2016), Hernández de Cos *et al.* (2017) o Rosado *et al.* (2017), entre otros. Y, también, en plena ola migratoria, con una parte importante del esfuerzo investigador centrada en analizar si la inmigración podía ser la solución para la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones (Del Brío y González, 2004; Domínguez y Encinas, 2008; Conde-Ruiz *et al.*, 2008; Jiménez-Ridruejo *et al.*, 2009 o González *et al.*, 2009).

Si la inmigración es objeto de análisis en el marco de la preocupación por el envejecimiento y el sostenimiento del sistema público de pensiones, es oportuno señalar qué parte de la responsabilidad le corresponde. Para ello, la Ecuación [1] recoge la identidad del gasto en pensiones contributivas (IMF, 2017, p. 10) desagregándola en tres componentes básicos: el demográfico, el institucional y el económico.

$$\frac{\text{Gasto en pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Ratio de dependencia}}{\text{Ratio de elegibilidad}} \cdot \frac{\text{Ratio de generosidad}}{\text{Inversa tasa de empleo}} \cdot \text{CSU} \quad [1]$$

$\frac{\text{Población } 66^+}{\text{Población } 16-65}$	$\frac{\text{Pensionistas}}{\text{Población } 66^+}$	$\frac{\text{Pensión media}}{\text{Salario medio}}$	$\frac{1}{\text{Tasa de empleo}}$	$\frac{\text{Salarios}}{\text{PIB}}$
<small>Componente demográfico</small>	<small>Componente institucional (legislación)</small>	<small>Componente macroeconómico</small>		

El «componente demográfico» se establece mediante la ratio de dependencia cuasi laboral, de modo que cuanto mayor es esta mayor es el peso del gasto por pensiones en el PIB. El «componente institucional» es función de las reglas que rigen el sistema de pensiones: la elegibilidad y la generosidad. La elegibilidad es la relación entre el número de pensionistas y la población en edad de jubilación y está sujeta tanto a las normas de acceso a las pensiones como al número de potenciales beneficiarios. Por su parte, la generosidad se define como la ratio entre la cuantía de la pensión

media y el salario medio. Finalmente, el «componente macroeconómico» de la Ecuación [1] incorpora el mercado de trabajo mediante la inversa de la tasa de empleo y los costes salariales unitarios (CSU) como la ratio entre los costes salariales totales y el PIB o, lo que es lo mismo, entre el salario medio y la productividad por trabajador. Una tasa de empleo mayor o una disminución en el coste salarial por unidad de producto (bien por un aumento de la productividad, bien por una reducción del salario medio) van a contraer, mejorando, la ratio pensiones/PIB.

La presencia de inmigración afecta a distintas partes de los componentes de la Ecuación [1], y no siempre en la misma dirección. Por ejemplo, en el «factor demográfico» reduce la ratio de modo inmediato si se trata de personas en edad laboral, pero la aumenta en el largo plazo si los inmigrantes permanecen en el país de acogida tras su jubilación. En lo que se refiere al «componente institucional», al margen de la regulación legal de la cuantía de la pensión según el salario previo, siempre que los inmigrantes hayan generado el derecho a las prestaciones, permanezcan o no en el país, la relación en el largo plazo crecerá. También, la inmigración puede influir tanto en el denominador como en el numerador de la ratio de la pensión media en relación con el salario medio. Si los inmigrantes ocupan trabajos poco cualificados se verá disminuido el denominador, imprimiendo presión al alza a la ratio del gasto en pensiones respecto del PIB, aunque en el futuro sus pensiones serán menos elevadas reduciendo el numerador.

Ya en el «componente macroeconómico» y por el lado del mercado de trabajo, la inmigración puede ayudar a reducir la ratio siempre que forme parte de la ocupación, pero en la medida en que se asienten los inmigrantes y formen/traigan a sus familias o, simplemente, se encuentren en desempleo, su impacto tenderá a aumentar la relación entre el gasto en pensiones y el PIB. Finalmente, la inmigración también puede repercutir en el coste salarial unitario, tanto en los salarios medios por ocupado como en los niveles de productividad.

En definitiva, el impacto de la inmigración sobre el sistema no es unidireccional ni se puede estimar sin visualizar tanto el presente, como el medio y largo plazo, tal y como se acaba de describir. La cantidad de supuestos e hipótesis que habría que realizar y justificar para evaluar las múltiples vías por las que la movilidad de la población puede influir en la sostenibilidad del sistema de pensiones excede de las pretensiones de este trabajo. Por eso, en lo que sigue se va a analizar el impacto de las migraciones exclusivamente desde la perspectiva demográfica.

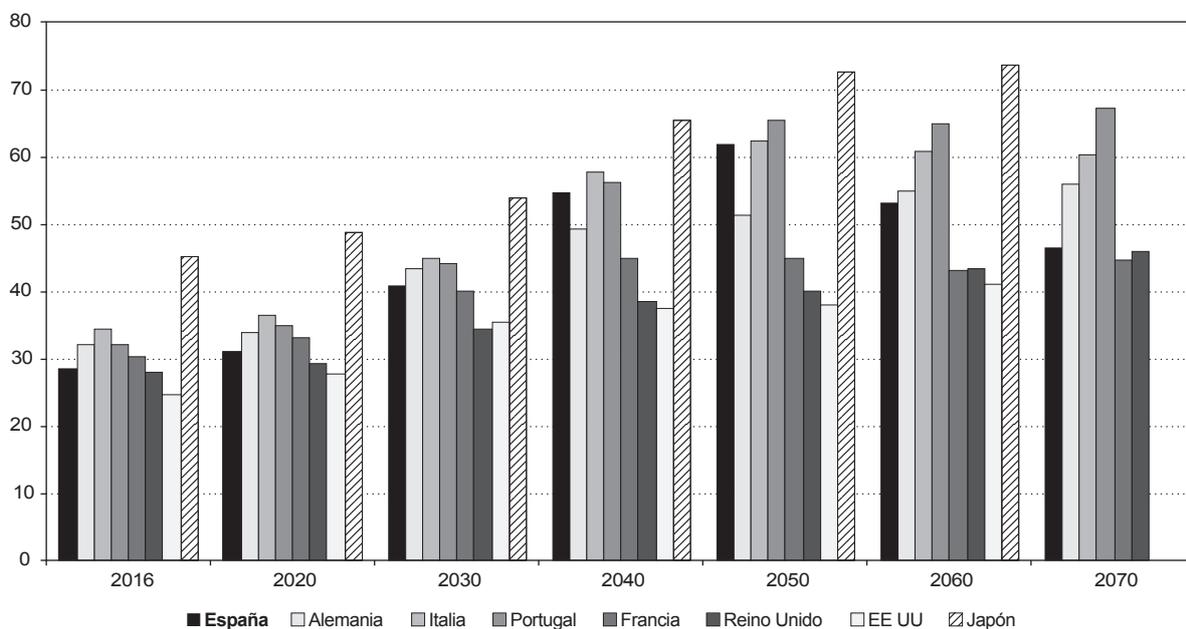
En este sentido, el indicador clave es el valor de la ratio de dependencia cuasi laboral¹. A grandes rasgos, las proyecciones de población realizadas por Eurostat para el último informe sobre el envejecimiento, de la Comisión Europea (2017), establecen que en los próximos 50 años esta relación crecerá a consecuencia del proceso de envejecimiento de la población, como se muestra en el Gráfico 1 para algunos países seleccionados de la UE, junto con EE UU y Japón.

Aunque España no es el país con una ratio inicial de dependencia más elevada, puede apreciarse que la misma sí crecerá hasta 2050, prácticamente doblando su valor de 2016. Este aumento es consecuencia de una mayor esperanza de vida en España, tanto al nacer como a los 65 años de edad; de unas tasas de fecundidad más bajas que en otros países desarrollados —apenas 1,3 hijos por mujer en edad fértil— originadas tanto por la incorporación tardía de la mujer al mercado de trabajo como por no contar con suficientes medidas para la conciliación; y, finalmente, de un retardo en el proceso de envejecimiento respecto a otros países industrializados debido tanto a que las generaciones más numerosas nacieron más tarde en nuestro país —*baby-boom* de los años sesenta—, como

¹ La ratio de dependencia cuasi laboral viene dada por la relación entre las personas de 66 y más años respecto de la población entre 16 y 65 años de edad. No se trata de la tasa de dependencia laboral pues esta última relaciona la población que percibe una pensión de jubilación con la población ocupada, ni tampoco coincide con la tasa de dependencia demográfica en la que al numerador de la tasa de dependencia cuasi laboral habría que añadir la población menor de 16 años de edad.

GRÁFICO 1

RATIO DE DEPENDENCIA CUASI LABORAL 2016-2070. PAÍSES SELECCIONADOS



FUENTE: Comisión Europea (2017), Oficina del Censo de EE UU e Instituto de Estadísticas de Japón.

a las implicaciones a largo plazo del intenso proceso inmigratorio que ha absorbido España en la primera década del siglo XXI. Como bien afirman Conde-Ruiz y González (2015), estos tres elementos explican que se espere que el proceso de envejecimiento sea comparativamente más intenso en España en los próximos 30 años.

Sin embargo, a partir de 2050 la situación relativa de España mejora. Mientras que nuestra relación de dependencia comienza a reducirse, las proyecciones señalizan que los ratios se mantendrán elevados en países como Italia, Portugal y Alemania, aunque Japón siempre sobresale. En contraste con los anteriores, el aumento de la ratio de dependencia en Francia, en Reino Unido y en EE UU sería mucho más moderado, fruto en gran medida de las políticas de natalidad del primero y de las elevadas tasas de fecundidad

de las mujeres de origen inmigrante en los otros dos países².

3. Un ejercicio de contabilidad demográfica en el largo plazo: ¿cuántos inmigrantes harían falta atraer a España para que nada cambie?

En los manuales de demografía, las migraciones constituyen uno de los tres componentes del cambio demográfico, al lado de la natalidad y la mortalidad. Como recuerda Arango (2004), la inmigración puede ser

² No obstante, en Reino Unido hay que esperar una reducción en la natalidad —al menos de las familias pobres— debido a la entrada en vigor de la reforma del sistema de protección de la familia en abril de 2017, mediante la que se pone en marcha la política de «dos-hijos-como-mucho», por la que el Estado reducirá drásticamente las ayudas a los hogares con tres o más hijos.

consecuencia del cambio demográfico, pero es también, en sí misma, cambio demográfico. De modo que la inmigración puede ser analizada como una variable «dependiente» generada como consecuencia de los cambios demográficos en el país receptor (p. ej., por falta de mano de obra inducida por bajas tasas de natalidad y envejecimiento de la población) o como una variable «independiente» que ocasionaría cambios en las pautas demográficas en el país receptor (p. ej., aumentando la tasa de natalidad y frenando el envejecimiento). Esta última es la perspectiva que nos interesa.

Para valorar la aportación de la inmigración hay que tener en cuenta tres factores: su «composición» por sexo y edad, su «duración» a lo largo del tiempo y su «sostenibilidad» desde el punto de vista de la sociedad de acogida (León, 2005, p. 123). Por lo general, los inmigrantes son jóvenes en edad de trabajar y procrear, pero con el tiempo envejecen. Si no hay reemigración y permanecen en el destino, nuevas oleadas de jóvenes inmigrantes tendrán que compensar ese efecto de envejecimiento. Por tanto, que exista continuidad a lo largo del tiempo en la corriente de entradas es fundamental cuando pensamos en la inmigración como factor de equilibrio demográfico. La continuidad también es necesaria para que se mantenga el efecto positivo de la inmigración sobre la fecundidad. Si los inmigrantes proceden de países con niveles elevados de natalidad, es conocido que solo mantienen durante un tiempo esa pauta diferencial en el destino para acercarse progresivamente a las tasas de la población autóctona (León, 2005, p. 130). Ahora bien, la exigencia de continuidad en el fenómeno migratorio conduce a la cuestión de si es posible que las sociedades receptoras admitan fácilmente la entrada persistente de inmigrantes sin una respuesta desde el punto de vista político³. Esta sostenibilidad del fenómeno migratorio

dependerá de las pautas culturales de la sociedad de acogida y, también, del número de inmigrantes necesarios para contribuir al cambio demográfico.

Como puede imaginarse, el impacto más directo de la inmigración sobre la demografía del país de destino consiste en su repercusión sobre los niveles de envejecimiento y, por tanto, sobre la ratio de dependencia cuasi laboral. En este sentido, es pertinente preguntarse cuántos inmigrantes habría que atraer a un determinado destino para que, por ejemplo, se mantuviera constante el valor de esa relación. Utilizando las proyecciones de población a largo plazo realizadas por organismos estadísticos oficiales como el Instituto Nacional de Estadística (INE) o Eurostat, las elaboradas por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNPD) o las previsiones difundidas por la AIReF en 2018, es posible dibujar los trazos gruesos de los requerimientos de inmigrantes para que el sistema de pensiones se sostenga, al menos, desde la vertiente demográfica. Como pronto se podrá observar, los resultados van a variar dependiendo de los supuestos a partir de los que se han realizado estas estimaciones. Por tanto, es inevitable dedicar previamente cierta atención a las hipótesis en las que se apoyan las mismas.

La futura población ¿un gigante con pies de barro?

Como indica el INE (2018a), las «proyecciones» de población constituyen una simulación estadística de la población futura en caso de mantenerse las tendencias y comportamientos demográficos actualmente observados. Sin embargo, las «previsiones» demográficas deben expresar tendencias probables, basadas en el pasado y en escenarios altamente previsibles para el futuro. Las proyecciones representan situaciones que se producirían en el caso de que se cumplieran ciertas hipótesis, independientemente de su grado de verosimilitud. En España, el INE, Eurostat y Naciones Unidas vienen elaborando las clásicas

³ En este sentido, en el trabajo de Alesina *et al.* (2018) con encuestas realizadas en seis países desarrollados sobre la percepción de los nativos acerca de los inmigrantes, se muestra cómo esa impresión —que incide en sus preferencias para la redistribución de recursos— es errónea en la mayor parte de los casos.

proyecciones, mientras que la AIReF, a diferencia de las anteriores instituciones, acaba de publicar en 2018 sus primeras previsiones de población.

En el caso del INE, tanto las recientes *Proyecciones de población 2018-2068* como las de años anteriores, presentan —o, al menos, el INE difunde— un único escenario⁴. No es esto lo habitual. Otros organismos estadísticos de países de nuestro entorno son más flexibles y no publican, ni mucho menos, una única proyección. Por ejemplo, el ISTAT italiano proporciona hasta siete contextos en sus estimaciones de población 2016-2066 (ISTAT, 2017a y 2017b). En Francia, el INSEE presenta en sus proyecciones de población 2013-2070 hasta un total de 27 escenarios (INSEE, 2016a y 2016b), diseñados de acuerdo con las opiniones de expertos consultados.

También Eurostat genera hasta cinco escenarios futuros y utiliza hipótesis conjuntas sobre la natalidad, la mortalidad y las migraciones, diseñando así situaciones demográficas acordes con hipotéticos futuros comportamientos de la economía (recuperación económica, aumento de la demanda de trabajo...). Finalmente, la UNPD elabora también sus propias proyecciones de población, que utiliza en la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Estas se corrigen cada dos años y la última revisión de 2017 presenta nueve escenarios de acuerdo con las hipótesis de evolución de los tres componentes de las proyecciones de población (UNPD, 2017).

Por su parte, las previsiones de población de la AIReF (2018a y 2018b) responden a la preocupación de la autoridad fiscal española por la falta de certidumbre en las proyecciones oficiales demográficas que necesita para evaluar la sostenibilidad de las cuentas

públicas⁵. Como indica este organismo, es claro que, para analizar la evolución y sostenibilidad del gasto público, uno de los elementos determinantes es la población y su estructura, como resulta evidente cuando se habla de servicios públicos fundamentales como la educación y la sanidad o de prestaciones como las pensiones.

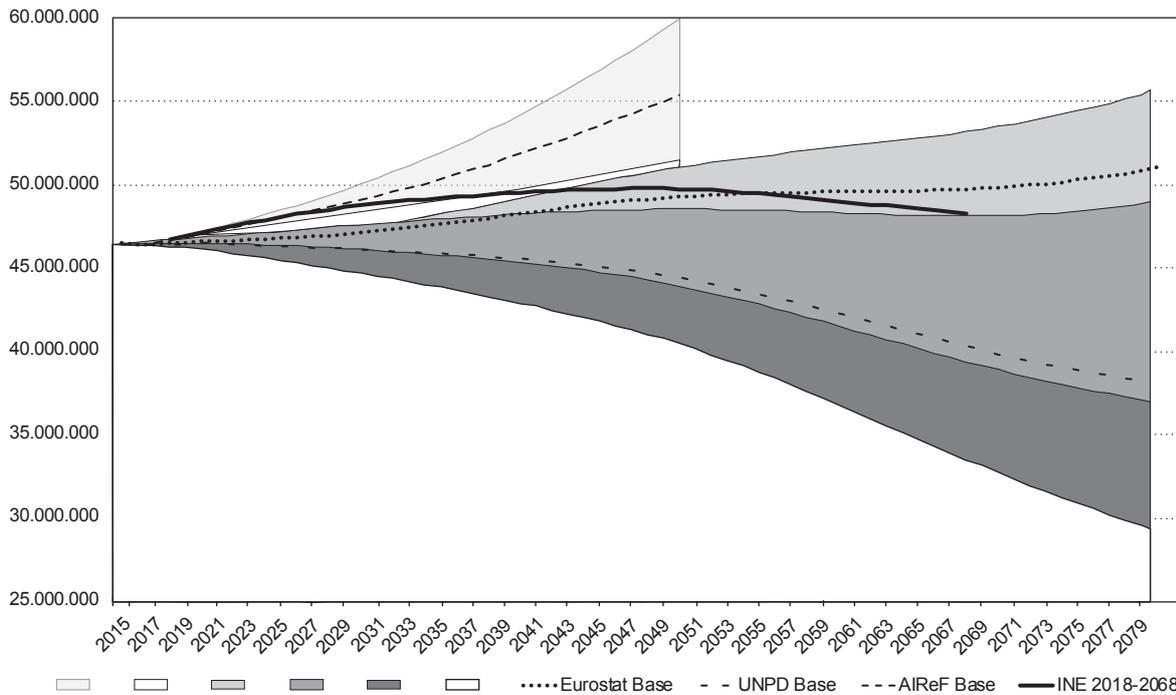
Para la AIReF las proyecciones clásicas no tienen en cuenta la elevada incertidumbre existente en el largo plazo, por lo que no es posible asignar probabilidades a los distintos escenarios. Además, en el largo plazo de las proyecciones hay mucha información relevante de carácter estructural que no está contenida en el comportamiento univariante de las series y que debe ser introducida de manera expresa en los modelos. Por eso, el enfoque adoptado por la AIReF (2018a) en su estimación de los tres componentes demográficos ha considerado la interacción entre la demografía y la economía, junto con otros condicionantes sociales e institucionales. Así, se ha modelizado estocásticamente la fecundidad y la mortalidad anclando su comportamiento a largo plazo a la evolución de una serie de países estadísticamente cercanos económica y socialmente a España. Y, en cuanto al fenómeno migratorio, se ha utilizado un modelo gravitatorio, con un enfoque «global» —pues se consideran los flujos migratorios bilaterales entre todos los países miembros de Naciones Unidas, de manera que la decisión de inmigrar a España depende no solo de la situación relativa de

⁴ En realidad, en la metodología de las proyecciones 2018-2068 el INE simula varios escenarios adicionales, pero no difunde las cifras de población resultantes más allá de 2033. Estos escenarios los establece bajo dos supuestos que no justifica: que se duplique (\pm) la desviación típica de la edad media a la maternidad de 2017, que es la utilizada para todos los años de la proyección central de la fecundidad; y, para las migraciones exteriores, que se modifiquen en un ± 5 % los valores obtenidos de la encuesta a los expertos para el año 2032 y para el año 2067, para cada lugar de nacimiento (INE, 2018a, pp. 58-61).

⁵ AIReF (2017a, 2017b y 2017c) criticó duramente las *Proyecciones de población 2016-2066* del INE. En las mismas, el INE simplemente lanzó hasta 2066 la tendencia observada en los últimos cuatro años para la tasa de fecundidad y en los diez últimos en la tasa de mortalidad. Consideró que la propensión a emigrar del último año observado se mantenía constante hasta 2066 y que la inmigración se estabilizaba al nivel de 2015 (343.614 inmigrantes anuales). Para las *Proyecciones de población 2018-2068*, a diferencia de las anteriores, el INE ha contado con el apoyo de un grupo de expertos del CSIC, del Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de Barcelona, de la Universidad Carlos III y de la Seguridad Social. Por primera vez, además, se realizó una encuesta a expertos en demografía para recabar su opinión sobre la evolución esperable de los valores de los parámetros necesarios para la proyección: número medio de hijos por mujer, edad media a la maternidad, esperanza de vida al nacimiento y niveles futuros de inmigración y emigración a 15 y 50 años.

GRÁFICO 2

ESTIMACIONES DE POBLACIÓN PARA ESPAÑA (INE 2018-2068, EUROSTAT 2015-2081, NACIONES UNIDAS 2015-2100 Y AIREF 2018-2050)



FUENTE: INE (*Proyecciones de población a largo plazo 2018-2068*), AIREF (*Previsiones demográficas 2018-2050*), Eurostat (*Population projections on 1st January [proj_15npsms]*) y UNPD (*2017 World Population Prospects*).

España y los países de origen, sino también de la situación relativa de todos los países entre sí— e «integrado» con la evolución macroeconómica —pues el modelo contempla factores económicos entre las variables explicativas de los flujos migratorios—.

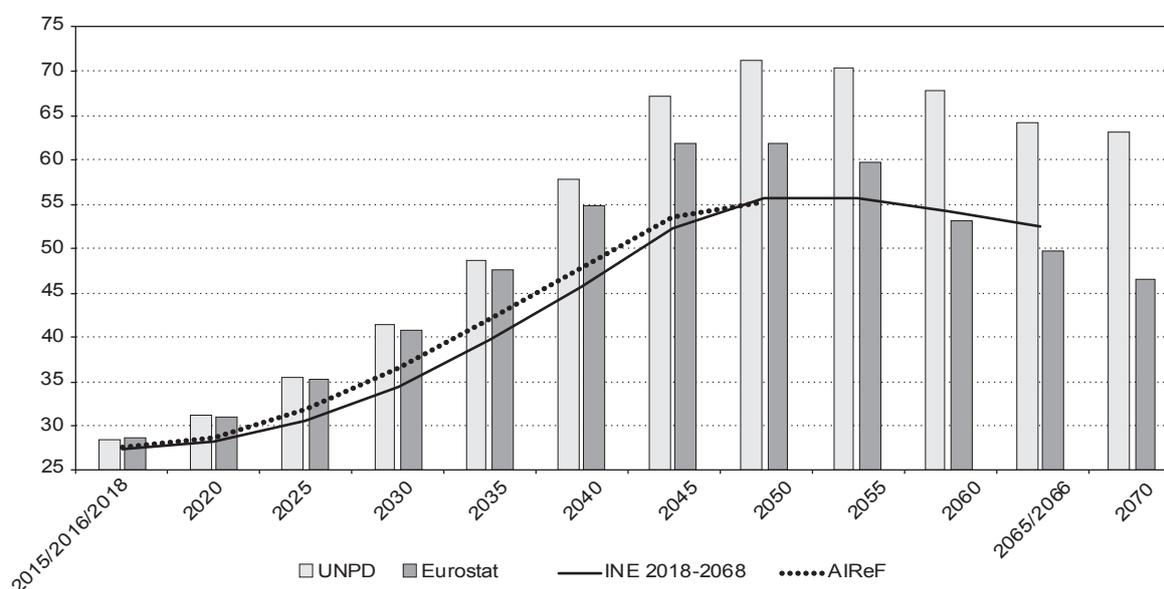
En el Gráfico 2 se muestra el resultado de las estimaciones de estos cuatro organismos: las máximas, las de base y las mínimas de Eurostat, de UNPD y de la AIREF, así como el único escenario proporcionado por el INE. Puede apreciarse que el escenario más bajo de Eurostat —con la hipótesis de una inmigración igual a cero— proyecta casi los mismos niveles de población que la situación central de la UNPD. Se observa

también que la estimación única del INE se corresponde a grandes rasgos con la intermedia de Eurostat y destaca, asimismo, que la previsión de población de la AIREF es la que sitúa siempre sus estimaciones por encima de las demás instituciones, hasta tal punto que, si en el año 2050 Naciones Unidas calcula una población de 44.400.000 personas (estimación base), la AIREF la eleva en 11.000.000, hasta los 55.400.000 personas (estimación base), entre 5.600.000-6.000.000 más de la proyectada por el INE y la central de Eurostat para el mismo año.

Las diferencias que muestra el Gráfico 2 son fruto, lógicamente, de los supuestos que se realizan sobre la

GRÁFICO 3

RATIOS DE DEPENDENCIA: PROYECCIONES DE POBLACIÓN INE, AIREF, EUROSTAT Y UNPD



FUENTE: INE (*Proyecciones de población a largo plazo 2018-2068*), AIREF (*Previsiones demográficas 2018-2050*), Eurostat (*Population projections on 1st January [proj_15npms]*) y UNPD (*2017 World Population Prospects*).

evolución futura de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones y, en su caso, de los modelos de estimación que se utilicen. Evidentemente, si los supuestos y los modelos cambian, los resultados también lo hacen. Pues bien, a partir de los supuestos para las proyecciones que estamos comparando y que se resumen en el Anexo, puede afirmarse que las hipótesis sobre el componente migratorio son las que generan la mayor parte de la diferencia entre los escenarios de la AIREF, Eurostat, la UNPD y el INE.

Adoptar unas u otras hipótesis de comportamiento para las próximas décadas se refleja no solo en la evolución de la población total, sino —como se muestra en el Gráfico 3— en su distribución por grupos de edad y, por tanto, en las ratios de dependencia y los hipotéticos requerimientos de inmigración. Puede observarse que tanto Eurostat como Naciones Unidas proyectan unas más altas relaciones de dependencia (situándolas en

2050 en 71 personas de 66 y más años por cada 100 entre 16-65 años y en 64, respectivamente), mientras que las proyecciones del INE y las previsiones de la AIREF prevén una evolución algo más favorable (tomando valores en 2050 respectivamente de 56 y de 55).

Las estimaciones de población y los pronósticos de inmigración

A partir de cada una de las estimaciones de población disponibles podemos evaluar qué volumen debería alcanzar la movilidad para mantener los actuales parámetros de dependencia. Siempre bajo el supuesto —de cuyo cumplimiento no tenemos garantía alguna, como se advirtió al inicio— de que los inmigrantes que se requerirían van a presentar las características adecuadas de edad, cualificación y productividad necesarias.

En la parte superior del Gráfico 4 se han dibujado las pirámides de población española en 2018 y en 2050 a partir de las últimas previsiones oficiales que ha realizado el INE para el período 2018-2068. En la figura correspondiente a 2050 (pirámide derecha) se ha distinguido, además, a los inmigrantes que el INE considera que llegarán a España entre 2018 y 2050. Concretamente, estos últimos suman 6.300.000 personas, el 12,5 % del total de la población estimada en 2050, poco más de 49.700.000 personas.

Puede observarse ya en la estructura de 2018 cómo la población residente en España no dibuja una pirámide, sino que su parte intermedia es bastante más amplia que la base. Según la proyección del INE, 32 años más tarde este ensanchamiento se desplaza hacia arriba alimentando las cohortes de más edad y, en consecuencia, la población de 66 y más años pasa del 18,1 % en 2018 al 30,9 % en 2050. Ni que decir tiene que la (ya preocupante) relación de dependencia cuasi laboral de 2018 de 27,5 mayores de 65 años por cada 100 personas entre 16-65 años (por cada mayor de 65 años hay 3,9 personas en edad laboral) pasaría en este tiempo a doblarse, colocándose en el valor de 55,7 (por cada mayor habría 1,9 personas en edad laboral).

Casi la totalidad de los 6.300.000 inmigrantes estimados por el INE para el período se encuentran en edad laboral y suponen el 21,9 % de la población entre 15 y 65 años pero, como se aprecia, en 2050 no son ni mucho menos suficientes para, al menos, mantener la ratio de dependencia cuasi laboral en los niveles iniciales. Un tosco cálculo nos indica que si se tratara de seguir conservando una ratio de dependencia como la de 2018 (de 27,5), entonces haría falta multiplicar por 5,3 veces la cifra de inmigración laboral neta inicialmente proyectada por el INE (pirámide inferior). De este modo, entre los 32 años que van de 2018 a 2050 España tendría que ser capaz de atraer más de 1.000.000 de inmigrantes al año, hasta alcanzar un total de casi 37.000.000 de entradas. Llegados a 2050, la población con origen en el extranjero supondría el 46 % de la

población residente y representaría el 62,8 % de la población en edad laboral, entre 15 y 64 años.

El ejercicio, a partir de la predicción de población de la AIReF para 2050, proporciona un resultado similar. De los 8.900.000 inmigrantes que prevé este organismo que llegarán a España entre 2018 y 2050, el 81 % de ellos se encontrarían en edad laboral; sin embargo, dado el envejecimiento de la población residente, la relación de dependencia cuasi laboral se situaría en 55,2, unas décimas por debajo de la proyectada por el INE para el mismo año. Haría falta, en este caso, multiplicar por 4,4 veces la inmigración laboral estimada por la AIReF —hasta sumar 32.000.000 de inmigrantes laborales adicionales— para volver a los niveles de la ratio de dependencia de 2018. Esta afluencia de inmigrantes supondría en 2050 que su presencia en la población española se elevaría al 47 % y representarían el 63,8 % de la población en edad laboral.

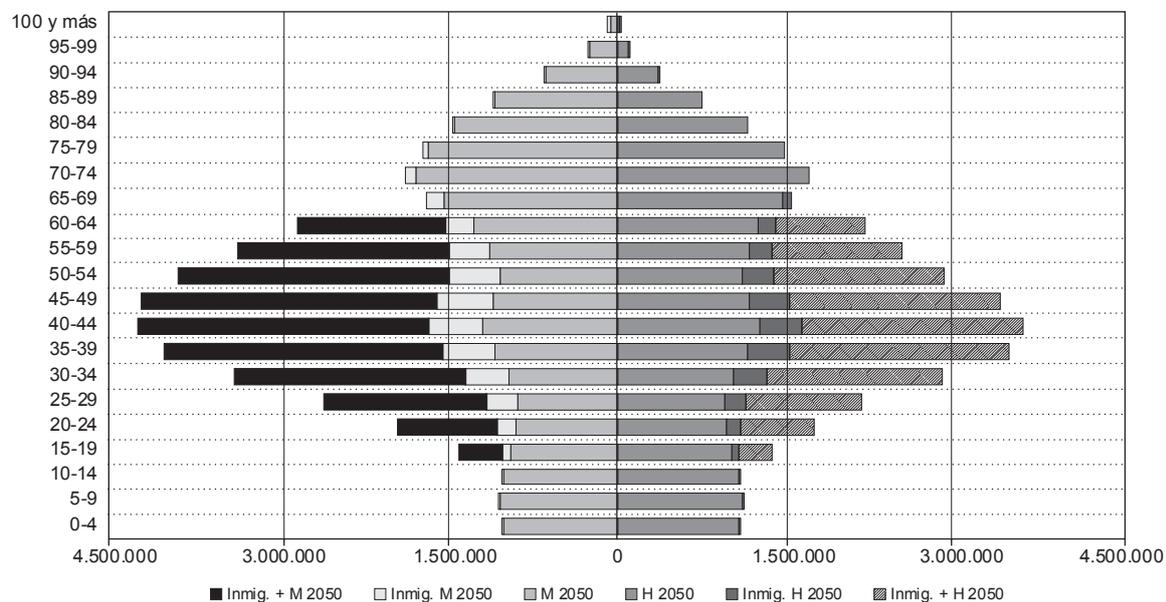
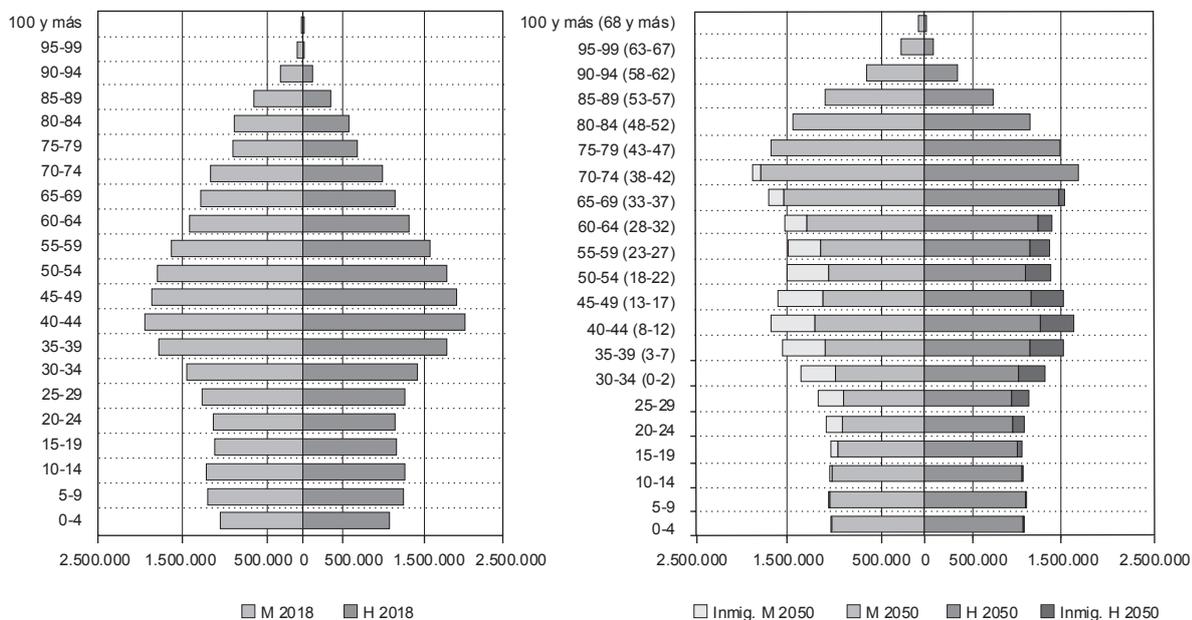
La situación definida por las proyecciones del INE y las previsiones de la AIReF no se aleja en exceso de la que se perfila para el año 2050 a partir de los cálculos de la UNPD en su versión intermedia. Para que la ratio de dependencia no se moviera respecto de la que había en 2016, sería necesario un volumen adicional de entradas netas de 33.900.000 personas que, sumadas a los 2.900.000 inmigrantes que estima Naciones Unidas que llegarán a España entre 2016 y 2050, llegarían a representar el 47,1 % de la población.

Por su parte, las cifras a partir de las proyecciones de Eurostat no son muy distintas. En este último caso, para que en 2050 la población española mantenga la relación de dependencia a los niveles actuales, habría que captar unas 30.400.000 personas adicionales. Si se añaden a los 4.200.000 inmigrantes netos previstos por Eurostat hasta 2050, se elevaría la población de origen exterior al 43,4 % de la población total residente en España y, específicamente, supondría el 63,5 % de la población en edad de trabajar entre 15 y 64 años.

Los grandes números de estas cuatro estimaciones se resumen en el Cuadro 1. Puede apreciarse que,

GRÁFICO 4

PIRÁMIDES DE POBLACIÓN: INE 2018 Y 2050 Y PARTICIPACIÓN DE LA INMIGRACIÓN



FUENTE: INE (*Proyecciones de población 2018-2068*) y elaboración propia.

CUADRO 1

PARTICIPACIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN 2050: PROYECCIONES Y PREVISIONES DE POBLACIÓN INE (2018-2068), AIREF (2018-2050), EUROSTAT (2015-2081) Y UNPD (2015-2100)

	INE	AIREF	Eurostat	UNPD
Inmigración neta proyectada hasta 2050	6.300.000	8.900.000	4.200.000	2.900.000
Inmigración adicional estimada para mantener la ratio inicial de dependencia en 2050	30.600.000	32.000.000	30.400.000	33.900.000
Total inmigrantes hasta 2050	36.900.000	40.900.000	34.600.000	36.800.000
% s/población en 2050	46,0	47,0	43,4	47,1
% s/población 15-64 años en 2050	62,8	63,8	63,5	63,7

FUENTE: INE (*Proyecciones de población a largo plazo 2018-2068*), AIREF (*Previsiones demográficas 2018-2050*), Eurostat (*Population projections on 1st January [proj_15nps]*), UNPD (*2017 World Population Prospects*) y elaboración propia.

en términos de los requerimientos totales de inmigración laboral sobre la población prevista o proyectada en 2050, los resultados son casi idénticos. Para que se mantuvieran en 2050 los parámetros actuales de dependencia cuasi laboral, los inmigrantes deberían llegar a pesar en torno a un 43-47 % de la población y a un 63 % de la población en edad laboral. Por una u otra vía, en ninguno de los casos la cantidad necesaria de inmigrantes, para que en 2050 no se mueva la relación de dependencia actual, baja de 34.000.000 de personas.

Estas elevadas cifras son un resultado que no debe sorprender. Por lo general, hacer descansar en la inmigración la reversión de los ciclos demográficos implica una gran cantidad de entradas netas de personas procedentes del extranjero. Ya en la década de los ochenta Lesthaeghe *et al.* (1988, pp. 12, 21) indicaban que solo para mantener el mismo volumen de población en la UE-12 en el año 2050 sería necesario aceptar unas entradas netas anuales de casi 1.000.000 de inmigrantes, de forma que se acabaría por tener un tercio de la población residente de origen extranjero o descendiente de extranjeros. Otro ejemplo son las

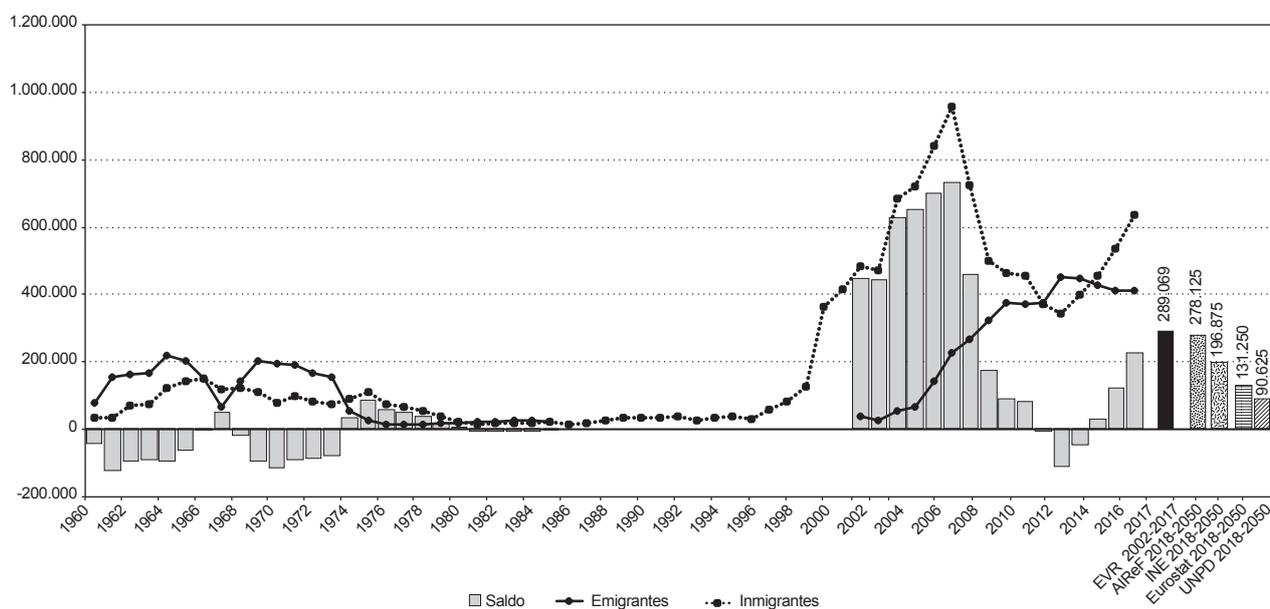
proyecciones que realizó Naciones Unidas⁶ en 2001 en las que para mantener constante la ratio de dependencia en 2050 se requería la entrada de un total de 89.600.000 personas en Francia, 181.500.000 en Alemania o 113.400.000 en Italia, lo que suponía sostener en 2050 un mínimo del 48 %, 60,7 % y 58,6 % de extranjeros en las respectivas poblaciones.

4. Y hasta ahora ¿qué ha ido sucediendo con las migraciones en España?

Como bien señalan los expertos en el estudio de la población, el componente migratorio de los cambios demográficos es el más difícil de estimar debido a su elevada variabilidad. Y tienen razón. Un breve repaso de lo sucedido a lo largo de los últimos 60 años con las migraciones exteriores españolas da buena cuenta de ello y previene de la falta de certeza en las estimaciones a largo plazo de la movilidad (Gráfico 5). Para comenzar, y a partir de datos del Instituto Español de Emigración

⁶ UNPD (2001, p. 2). Proyecciones que, no obstante, no estuvieron exentas de crítica (Stranges, 2007).

GRÁFICO 5
MIGRACIONES EXTERIORES ESPAÑA 1960-2017 Y ESTIMACIONES DE FUTURO



NOTA: Emigración: 1960-1985, emigrantes asistidos y estimados por el IEE. Desde 2002 procedentes de la EVR. Inmigración: 1960-1979, inmigrantes asistidos y estimados por el IEE. Desde 1980 procedentes de la EVR. FUENTE: INE (EVR y Proyecciones de población a largo plazo 2018-2068), Ródenas (1994) y AIReF (Previsiones demográficas 2018-2050).

(IEE) que incluyen emigrantes asistidos y no asistidos (Ródenas, 1994), entre 1960 y 1974 la emigración de españoles supuso una salida neta de unas 67.300 personas anualmente; en total, unas 2.200.000 expatriaciones y 1.300.000 entradas, y alcanzó en torno al 29,1 % de la población censada a mediados del período.

La gran emigración de los años sesenta y primeros setenta pronto se frenará por la irrupción de la crisis en los setenta. Debido al aumento del desempleo, los países centrales de destino de los españoles (Alemania, Francia y Suiza) comienzan a imponer trabas legales a la entrada y permanencia de inmigrantes en sus territorios. Lo que, unido al posterior y progresivo acercamiento económico entre los países emisores de población (como España) y los receptores del centro y norte de Europa, frena el

proceso emigratorio característico de la etapa anterior. En el Gráfico 5 puede apreciarse cómo a partir de 1974, tanto la emigración como la inmigración exterior española comienza a presentar un contorno muy plano, que solo comenzará a despuntar 20 años más tarde, a partir de 1996, con un perfil completamente diferente exhibiendo entradas crecientes de población extranjera.

La cifra de inmigrantes a España procedentes del extranjero alcanza en 2007 un volumen máximo de casi 1.000.000 de personas. Es la «década prodigiosa» de la inmigración, en palabras de Aja *et al.* (2011) o Arango (2010). Años en los que España es el país de la Unión Europea que más inmigrantes recibe por cada 1.000 habitantes, según la *Estadística de Variaciones Residenciales* (EVR). A partir de entonces, asoma la Gran

Recesión y los flujos de entrada se reducen más de la mitad llegados al año 2013. La corriente de emigración, que ya desde 2003 venía tomando impulso⁷, sigue su tendencia creciente pero sin que aumente de forma sensible su pendiente con la crisis. Siguiendo la pauta de la recuperación económica, a partir de 2014 de nuevo parece que las entradas retoman su ritmo creciente al tiempo que las cifras de emigración desde España comienzan a estancarse.

En resumen, en 60 años, la población española ha experimentado cinco patrones migratorios bastante diferenciados y, algunos de ellos, muy extremos. Es así como pasamos de país de emigración a país de inmigración en el que el peso en la población de los inmigrantes nacidos fuera, que en 1998 representaban el 2,95 % del total, se cuadruplica llegados a 2018 cuando pasa a suponer el 13,65 %.

En relación con los resultados del apartado anterior y ajustándonos al período 2002-2018 que, en términos globales, incluye una década prodigiosa y una recesión, nuestro país ha recibido una media anual de 290.000 inmigrantes netos. Cifra que es, en todos los casos, superior a las pronosticadas por el INE, la AIReF, Eurostat o Naciones Unidas (sector derecho del Gráfico 5), pero que se sitúa muy por debajo de la de 1.000.000 de entradas netas, aproximadamente, que se requerirían anualmente para mantener constante la actual ratio de dependencia cuasi laboral.

Llegados a este punto las preguntas pertinentes son si la sociedad española sería capaz, primero, de atraer a semejante cantidad de inmigrantes a lo largo de 32 años y, segundo, de dar soporte a una presión migratoria neta como la descrita. Los resultados de estos ejercicios de simulación en los que se obtiene una muy elevada —o, al menos, de una dimensión desconocida para un país como España— participación de la población de origen inmigrante nos conduce a plantear hasta qué punto el fomento de la movilidad sería una medida socialmente

aceptable, como ya señalaban Lesthaeghe *et al.* (1988, p. 6) en su trabajo pionero sobre la capacidad de la inmigración como compensadora del movimiento natural de la población en Europa.

5. Conclusiones: lo que sabemos y lo que no...

A estas alturas a nadie se le escapa que la respuesta a la pregunta inicial que ha motivado este trabajo —¿Puede la inmigración revertir el cambio demográfico?— es claramente negativa. No podemos asegurarlo por la extrema variabilidad del fenómeno. Pero lo que sí sabemos es que para que la inmigración invirtiera las actuales tendencias demográficas de la población de España habría que controlar el volumen, las características y, también, la permanencia de los flujos, de modo difícilmente justificable desde una perspectiva ética, y de muy compleja implantación desde la perspectiva práctica, como señala Dubois (2003).

Suponiendo que tales medidas pudieran articularse, los requerimientos de población inmigrante para mantener estable la relación de dependencia de aquí a 2050 no bajarían de 34.000.000 de personas. En realidad, variarían entre 34.600.000 y 40.900.000, dependiendo de la proyección/previsión de población utilizada, y representarían entre el 43,4 % y el 47,1 % del total de residentes en nuestro país. Esto plantea, evidentemente, otro problema: el improbable apoyo social con el que contarían las medidas de corte estrictamente demográfico para reequilibrar la balanza poblacional. Y más todavía en contextos de desempleo elevado, como el actual.

Lo más previsible es que en el futuro se produzca cierta entrada de inmigrantes que, al final, lo que hará será suavizar y, simplemente, atrasar el problema del envejecimiento de la población en España. Siendo esto así, es ineludible desde el punto de vista demográfico el fomento de la natalidad para apoyar el equilibrio de la balanza demográfica. A este respecto, el modelo es Francia. Actualmente, Francia es el país con el índice de natalidad más alto de Europa y es, también, uno de los países donde el número de mujeres trabajando es más elevado.

⁷ No hay que olvidar que toda corriente de salidas crea una contraria de retornos, como también sucede en España en el período 1960-1974.

Eso se debe a sus enraizadas políticas de ayuda y conciliación familiares y sociales, puestas en marcha desde hace décadas y, desde luego, políticamente consensuadas. Desde hace tiempo, Francia dedica a la familia entre el 4 % y el 6 % del PIB, frente al 2,2 % de media en otros países de la OCDE⁸.

Nada que ver con la situación en el otro extremo, donde se encuentra España a la cola en Europa, si se trata de recursos para promover la natalidad y las ayudas a las familias. Todavía no se ha comprendido que apoyar a la familia es una inversión social —al estilo de lo que defendía Alfred Sauvy— y no un coste, por lo que el gasto en estas medidas solo supone el 1,3 % del PIB. Parece que nos persiguen las imágenes de otras épocas en las que se entregaban premios a las familias numerosas y el hogar debía ocupar un lugar central en la vida de las mujeres. Es hora de cambiar aquello de que como la natalidad fue el principal componente ideológico de la política demográfica franquista no puede convertirse en objeto de preocupación por parte de los sucesivos Gobiernos de la democracia española, de modo que hoy «España, no es país para niños».

Para acabar, es cierto que el aumento de la ratio de dependencia pone en peligro el sostenimiento a medio plazo del sistema de pensiones, pero el equilibrio demográfico a través de la inmigración o de la natalidad no es la única solución, ni siquiera la fundamental para la preservación del mismo. Cuando se tienen en cuenta otros factores, como el aumento de la tasa de empleo o de los ingresos por cotizaciones sociales, los requerimientos de población no son tan elevados como los estimados desde el punto de vista estrictamente demográfico. Por ejemplo, la autoridad fiscal (AIReF, 2017b) establece que para seguir pagando las pensiones España necesitará 10.000.000 de habitantes adicionales en 2050 siempre que, además, mantenga una tasa de empleo como la de Alemania, lo que supondría elevarla del 60 % al 76 %. Por su parte,

en su previsión intermedia para la sostenibilidad del sistema de pensiones, el Fondo Monetario Internacional considera que en 2050 sería necesario contar con 5.500.000 inmigrantes adicionales, además de aumentar la tasa de empleo hasta el 79 %, de elevar la contribución efectiva por cotizaciones al 27,3 % del coste laboral (actualmente 21,3 %) y, finalmente, ampliando el tope de contribución de los salarios máximos (IMF, 2017, p. 11).

La buena noticia, por tanto, es que no dependemos exclusivamente de los inmigrantes, ni de la natalidad, sino que bien podría decirse aquello de que «no es solo la demografía, es también la regulación y la economía, estúpido».

Referencias bibliográficas

- Aja, E., Arango, J. y Oliver, J. (2011). La persistencia de la crisis. En E. Aja, J. Arango y J. Oliver (eds.), *Inmigración y crisis económica. Impactos actuales y perspectivas de futuro. Anuario de la Inmigración en España*. Edición 2010, (pp. 12-20), CIDOB.
- Alesina, A., Miano, A. and Stantcheva, S. (2018). Immigration and Redistribution, *NBER Working Paper* (24.733).
- Arango, J. (2004). Inmigración, cambio demográfico y cambio social. *Información Comercial Española. Revista de Economía*, (815).
- Arango, J. (2010). Después del gran boom: la inmigración en la bisagra del cambio. En E. Aja, J. Arango y J. Oliver (eds.), *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España 2009*, (pp. 52-73), CIDOB.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2017a). *Presentación del Presidente de la AIReF en la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo*, José Luis Escrivá, Madrid, 8 de febrero de 2017. AIReF.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2017b). *Comparecencia del 7/2/2017 ante la Comisión para el Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, Congreso de los Diputados*. AIReF.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2017c). *Opinión. Índice de Revalorización de Pensiones de 2017*, julio 2017. AIReF.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2018a). *Previsiones demográficas: una visión integrada*. Documento Especial 2018/1. AIReF.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2018b). *Previsiones demográficas 2018-2050*. AIReF. Recuperado de <http://www.airef.es/cifras-de-poblacion>

⁸ Suecia y Finlandia son países en los que también se están conjugando altas tasas de fecundidad y de participación de la mujer en el mercado laboral con adecuadas medidas de conciliación familiar.

Balmaseda, M., Melguizo, A. y Taguas, D. (2006). Las reformas necesarias en el sistema de pensiones contributivas en España. *Moneda y Crédito*, (222), 313-340.

Comisión Europea (2009). *Sustainability Report 2009*. European Economy 9/2009.

Comisión Europea (2017). The 2018 Ageing Report. Underlying Assumptions & Projection Methodologies. European Economy. *Institutional Paper 065*, noviembre.

Conde-Ruiz, J. I. (2017). Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones. *FEDEA Policy Papers*, 2017/04.

Conde-Ruiz, J. I. y González, C. I. (2012). *Reforma de pensiones 2011 en España: una primera valoración*. Informe Colección Estudios Económicos 01-2012. Madrid: FEDEA.

Conde-Ruiz, J. I. and González, C. I. (2015). Challenges for Spanish Pensions in the Early 21st Century, CESifo DICE Report. Ifo Institute-Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, 13(2), 20-24, 08.

Conde-Ruiz, J. I. and González, C. I. (2016). From Bismarck to Beveridge: the other pension reform in Spain. *SERIEs - Journal of the Spanish Economic Association*, 7(4), 461-490.

Conde-Ruiz, J. I., Jimeno, J. F. y Valera, G. (2008). Inmigración y pensiones: ¿qué sabemos? *Cuadernos Económicos ICE*, (75), 249-270.

De la Fuente, Á. y Doménech, R. (2009). Convergencia real y envejecimiento: retos y propuestas. *Informe Colección Estudios Económicos 03-09*. Madrid: FEDEA.

De la Fuente, Á. y Doménech, R. (2011). El impacto sobre el gasto de la reforma de las pensiones: una primera estimación. *Colección de Estudios Económicos 03-11*. FEDEA.

De la Fuente, Á. and Doménech, R. (2013). The Financial Impact of Spanish Pension Reform: A Quick Estimate. *Journal of Pension Economics and Finance*, 12 (1), 111-137.

De la Fuente, Á., García-Díaz, M. A. y Sánchez, A. R. (2018a). La salud financiera del sistema público de pensiones español: proyecciones de largo plazo y factores de riesgo. *Policy Papers - 2018/03*. FEDEA.

De la Fuente, Á., García-Díaz, M. A. and Sánchez, A.R. (2018b). An accounting decomposition of the net financial balance of the public pension system with an application to Spain, 1985-2017. *Revista de Economía Aplicada*, 26(78), 5-19.

Devesa, J. E., Domínguez, I., Encinas, B. y Nagore, A. (2013). *El impacto de la inmigración sobre la sostenibilidad financiero-actuarial del sistema de pensiones español*. XX Encuentro de Economía Pública, Sevilla.

Domínguez Fabián, I. y Encinas Goenechea, B. (2008). Inmigración y solvencia financiera del sistema público de pensiones tras la regularización de 2005. *Revista de Economía Aplicada*, 16(E-1), 67-92.

Dubois, A. (2003). Migraciones y cambio demográfico: la inviabilidad de los enfoques parciales de las políticas migratorias. *Lan Harremanak*, (8), 17-38.

Gil, J., López García, M., Onrubia, J., Patxot, C. y Souto, G. (2008). *SIPES, un modelo de simulación del sistema de pensiones contributivas en España: proyecciones de gasto a largo plazo*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

González, C., Conde-Ruiz, I. y Boldrin, M. (2009). Efectos de la inmigración sobre el sistema español de pensiones, en *Efectos económicos de la inmigración en España*, (pp. 267-306), Madrid: FEDEA.

Hernández de Cos, P., Jimeno, J. F. y Ramos, R. (2017). El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma. *Documentos Ocasionales del Banco de España*, (1.701).

International Monetary Fund (2017). Spain. Selected Issues. *IMF Country Report* (17/320).

Instituto Nacional de Estadística (2018a). *Proyecciones de la Población de España 2018-2068. Metodología*. INE.

Instituto Nacional de Estadística (2018b). *Proyecciones de la Población de España 2018-2068*. INE.

Institut National de la Statistique et des Études Économiques (2016a). *Projections de population 2013-2070 pour la France: méthode et principaux résultats*, (F1606). INSEE.

Institut National de la Statistique et des Études Économiques (2016b). *Projections de population 2013-2070 pour la France. Projections de population - Insee Résultats*, (187). Recuperado de <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2496793#documentation-sommaire>

Istituto Nazionale di Statistica (2017a). *Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065. Statistiche Report*. ISTAT.

Istituto Nazionale di Statistica (2017b). *Previsioni della popolazione - Anni 2016-2065*. ISTAT.

Jiménez-Riduejo Ayuso, Z., Borondo Arribas, C., López Díaz, J., Lorenzo Lago, C. y Rodríguez Sumaza, C. (2009). El efecto de la inmigración en la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones en España. *Hacienda Pública Española*, (188), 73-122.

Jimeno, J. F., Rojas, J. A. and Puente, S. (2008). Modelling the impact of aging on social security expenditures. *Economic Modelling*, 25(2), 201-224.

León, B. (2005). La contribución demográfica de la inmigración: el caso de España. *Política y Cultura*, (23), 121-143.

Lesthaeghe, R., Page, H. and Surkyn, J. (1988). Are Immigrants substitutes for births? *IPD Working Paper* 1988-3.

Moral-Arce, I., Patxot, C. y Souto, G. (2008). La sostenibilidad del sistema de pensiones: una aproximación a partir de la MCVL. *Revista de Economía Aplicada*, 16(E-1), 29-66.

Ródenas, C. (1994). *Emigración y economía en España (1960-1990)*, Madrid: Civitas.

Rosado, B., Pires Da Silva, C., Santos, T. y Domínguez, I. (2017). Análisis comparativo de las reformas de las pensiones en España y Portugal, *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, (29), 43-68.

Stranges, M. (2007). Immigration as a remedy for population decline? An overview for the European countries. *European Papers on The New Welfare*, (8), 179-190.

United Nations Population Division (2001). *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?* Nueva York: United Nations Population Division. UNPD.

United Nations Population Division (2017). World Population Prospects. The 2017 Revision Methodology of the United Nations Population Estimates and Projections. Nueva York: United Nations Population Division. Recuperado de <https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/>

ANEXO

SUPUESTOS ESTIMACIONES DE POBLACIÓN: INE (2018-2068), AIREF (2018-2050), EUROSTAT (2015-2081) Y UNPD (2015-2100)

	INE	AIREF	Eurostat	UNPD
FECUNDIDAD	<p>Ajuste de las tasas futuras a una función β conocida y estableciendo hipótesis sobre los tres parámetros que la definen: el número medio de hijos por mujer, edad media a la maternidad y su varianza. La proyección de la fecundidad consistirá en establecer ciertas hipótesis sobre la evolución futura de estos tres parámetros para así obtener las tasas de fecundidad por edad para cada año del período proyectivo. De la encuesta a los expertos se tomaron los valores del número medio de hijos por mujer y de la edad media a la maternidad esperados en 2032 y en 2067, utilizando estos valores como anclaje de las proyecciones. Así, se pasa de 1,31 hijos por mujer en 2018 a 1,52 en 2050.</p>	<p>Estimación de las series de los tres parámetros (número de hijos por mujer, edad media a la maternidad y variación edad media) de las curvas exponenciales de la fecundidad observada por cohortes, mediante un modelo de series temporales multivariante que tiene en cuenta las interacciones entre los mismos y produce una matriz de covarianzas que refleja la incertidumbre de la estimación, permitiendo una posterior proyección probabilística de los datos. Seguidamente, estimación de un modelo factorial para la fecundidad en los países seleccionados con el fin de anclar el comportamiento de España en el largo plazo, de manera que el número de hijos por mujer resultante de las proyecciones del modelo multivariante estimado para los distintos parámetros converja en el largo plazo al valor previsto para el primer factor estimado (dinámica general de la fecundidad en todos los países de la muestra y su tendencia). El resultado es un modelo que en el entorno de 2050 alcanza un número de entre 1,8 y 2 hijos por mujer.</p>	<p>Proyección de la tendencia estimada a partir de la observada en 1977-2014. Así, se prevé un ascenso en la tasa de fecundidad general de 1,33 hijos por mujer en 2016 a 1,88 en 2068, combinado con el aumento en el número de mujeres en edad fértil.</p>	<p>Se espera que la tasa de fecundidad general aumente en los países con bajos niveles, como España. La hipótesis a largo plazo —más allá de 2100— es converger a 1,85 hijos por mujer. En el caso de España se pasaría de una tasa de fecundidad general de 1,39 en 2015-2020 a 1,66 en 2060-2065.</p>
MORTALIDAD	<p>Proyección basada en la esperanza de vida al nacimiento, estableciendo hipótesis sobre la evolución futura de dicho parámetro a partir de su anclaje a la media aritmética de las respuestas dadas por los expertos en la encuesta. La tabla de mortalidad de cada uno de los años del período se obtiene utilizando los niveles de esperanza de vida al nacimiento proyectados a partir de una regresión logit.</p>	<p>Procedimiento similar al de la fecundidad para estimar la esperanza de vida al nacer. Se estima que alcanzaría los 87 años en el año 2050.</p>	<p>Se supone, también, un aumento en la esperanza de vida, pero menor que el del INE.</p>	<p>Se asume un aumento de la esperanza de vida a lo largo del período, aunque la tasa de mortalidad crecerá por el envejecimiento de la población.</p>

ANEXO (Continuación)

SUPUESTOS ESTIMACIONES DE POBLACIÓN: INE (2018-2068), AIREF (2018-2050), EUROSTAT (2015-2081)
Y UNPD (2015-2100)

	INE	AIReF	Eurostat	UNPD
MIGRACIONES	<p>Se divide el período proyectivo en tres períodos: 2018-2021, 2022-2032 y 2033-2067. Para el primer período se proyecta la tendencia reciente de la inmigración y de la emigración de los últimos años; los niveles que establecen los expertos para estas variables en 2032 y 2067 son los que se utilizan para la interpolación lineal que se emplea en el resto de la serie. De este modo se obtiene una cifra anual media de 260.803 inmigraciones netas para el primer período, de 210.237 para el segundo y de 158.788 personas para el tercero.</p>	<p>A partir de un modelo gravitacional desarrollado por Fernández-Huertas <i>et al.</i> (2018) que estima los flujos bilaterales de migración para todos los países del mundo en el muy largo plazo. Los principales determinantes de la probabilidad de emigrar entre cada par de países son los factores fijos (como la distancia geográfica o la similitud de lenguas, historias o culturas), la estructura demográfica de cada país, las condiciones económicas aproximadas por el nivel de PIBpc y un efecto de red, aproximado por el número de inmigrantes nacidos en el país de origen y residentes en el país de destino. La incertidumbre se introduce calculando el error estándar mediante un procedimiento de <i>bootstrap</i> de remuestreo con reemplazo. La previsión central de la AIReF es la llegada de unos 270.000 inmigrantes netos anuales a España en los próximos años.</p>	<p>Tomando la media entre la cifra de migración neta de 2015 y la tendencia de los 20 últimos años, se ha proyectado un incremento de 30.000 inmigrantes netos en 2017 hasta un máximo de 170.000 en 2050, para comenzar a reducir su número hasta 140.174 inmigrantes netos anuales en 2068, ya que a largo plazo la serie se hace tender a cero. La elección de un período de 20 años y no de un año puntual tiene una repercusión importante en la cuantía de las cifras de inmigración previstas en el caso español.</p>	<p>Los niveles migratorios más recientes se van a mantener hasta 2045-2050, para reducirse a partir de ese momento hasta alcanzar en 2100 el 50 % del nivel de 2045-2050. Los flujos proyectados se han ajustado de modo que la suma de las migraciones internacionales de todos los países es igual a cero. Para España se ha proyectado un incremento de 40.000 inmigrantes netos anuales en 2015-2020 hasta 70.000 en 2045-2050, para comenzar a reducir su número hasta 60.000 en 2060-2065.</p>
FUENTE: INE (2018a), AIReF (2018a), Comisión Europea (2017) y Naciones Unidas (2017a).				

Juan Antonio Fernández Córdón*
Constanza Tobío Soler**

MUJERES: ENTRE EL SALARIO Y EL CUIDADO

La situación actual de las mujeres está condicionada por su rápida incorporación al mercado laboral y por la ausencia de reorganización del cuidado de los dependientes. Su papel en el hogar influye sobre las modalidades de su presencia en el mercado laboral: baja tasa de empleo y mayor recurso que los hombres al trabajo a tiempo parcial. Las mujeres aumentan su tiempo de trabajo y recurren a las redes familiares cuando su salario es cada vez más necesario, los hombres no han asumido plenamente el rol de cuidadores, y el Estado se ha retraído con el pretexto de la crisis. En la medida en que nos acercamos a un modelo en el que todos los adultos, hombres y mujeres, trabajan por igual, la pregunta de ¿quién cuida? adquiere una urgencia especial.

Women: between a salary and care-giving

The current situation of women is conditioned by their rapid integration into the labour market and by the lack of a reorganisation of dependent care-giving. Their role in the home affects the form their presence in the labour market takes: a low employment rate and greater engagement than men in part-time work. Women are increasingly spending more time working and drawing on family networks when their salary is increasingly necessary, men have not fully assumed the role of care-givers and the State has withdrawn under the pretext of the crisis. To the extent that we are moving towards a model in which all adults, men and women, work equally, the question as to who will do the care-giving acquires a particular urgency.

Palabras clave: género, actividad laboral, conciliación, dependencia.

Keywords: gender, work activity, conciliation, dependence.

JEL: I38, J16, J21.

1. Introducción: las mujeres entre dos mundos

Las mujeres han ocupado tradicionalmente una posición subalterna en la sociedad, al estar dedicadas principalmente a las tareas domésticas y de cuidado, actividades no remuneradas que no gozan de la misma consideración social que el trabajo remunerado. El acceso a muchos derechos sociales, y en particular a

la pensión de jubilación, ha sido durante mucho tiempo principalmente indirecto, ligado a su condición de cónyuge de un hombre. Así que la mujer que solo había trabajado en el hogar no tenía derecho a pensión hasta el fallecimiento de quien la sustentaba, cuando recibía una pensión de viudedad, que siempre se ha considerado insuficiente. Todavía viven hoy en España muchas mujeres mayores, a las que no llegó el tiempo de la incorporación al mercado de trabajo, con el único ingreso de una exigua pensión de viudedad.

El cambio en España empieza a partir de mediados de los años ochenta, cuando las mujeres manifiestan

* Demógrafo y Economista.

** Socióloga. Universidad Carlos III de Madrid.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.908.6837>

claramente con su comportamiento la voluntad de permanecer en el mercado de trabajo. Sin embargo, el cuidado (de los hijos, de los mayores, de los dependientes de todo tipo) del que las mujeres se encargaban en su mayoría a tiempo completo, sigue, en buena parte, recayendo sobre ellas. La situación de las mujeres está muy condicionada por la contradicción que supone ejercer un trabajo remunerado sin que se haya aportado una respuesta social integral a la pregunta: ¿sobre quién recae el trabajo no remunerado en el hogar que venían desarrollando a tiempo completo?

La continuidad social exige que funcione un sistema de producción que permita cubrir las necesidades de los individuos, materiales y de todo orden, y un sistema de reproducción humana y social que, apoyándose en la capacidad biológica de reproducción, asegure la crianza, la formación y el cuidado de las personas a lo largo de la vida. Esta doble condición se impone a todas las sociedades, con formas concretas que varían históricamente. Lo que caracteriza a las economías capitalistas, en su origen, es la clara separación entre el ámbito de la producción, al que se dedican las empresas, y el de la reproducción, que recae en las familias. Actualmente, el papel de las familias se reduce prácticamente a la reproducción biológica y al cuidado. Hay que añadir la participación del Estado, tanto en el ámbito de la producción como de la reproducción, que ha ido creciendo hasta gestionar hoy muchos aspectos claves de la reproducción social como la enseñanza, la sanidad y las pensiones.

Cuidar a las personas ha sido, y continúa siendo hoy, una tarea poco valorada socialmente y nada o casi nada económicamente, por mucho que siga siendo importante, o más bien ineludible. En la familia tradicional, el cuidado estaba a cargo de las mujeres, que se dedicaban a ello en exclusiva mientras el hombre aportaba al hogar los ingresos obtenidos de su trabajo exterior remunerado. Este modelo de «varón sustentador» (*male breadwinner*), que deja fuera de la realidad económica toda la actividad relacionada con el cuidado que se realiza en el seno de las familias, ha sido dominante durante mucho

tiempo y todavía hoy, cuando ha dejado de ser el más habitual¹, sigue siendo el modelo de referencia implícito en ámbitos importantes que afectan a las familias y en particular a las mujeres. A pesar del importante papel del Estado, en regresión desde la crisis de la socialdemocracia, el cuidado de las personas, y muy especialmente de aquellas que no pueden valerse por sí mismas, sigue recayendo principalmente en las familias y, dentro de estas, en las mujeres, más ahora que menguan los recursos públicos destinados a estos fines.

Existe un déficit de cuidado que la crisis pasada no explica, aunque los recortes producidos en su nombre lo agravan. La insuficiencia de recursos para atender a quienes no se pueden valer por sí mismos tiene carácter estructural desde el fin de la especialización de género, cuando las mujeres se incorporaron de manera generalizada al mercado de trabajo y, especialmente, desde que las madres que trabajan constituyen una nueva normalidad social (Tobío, 2005; Leira *et al.*, 2005). La actividad femenina en el cuidado de las personas no ha sido sustituida, más que de manera muy parcial, por otras formas de atención en las que el conjunto de la sociedad, más allá de la familia, asume tal responsabilidad. Esta tarea no ha sido asumida íntegramente por el Estado en ningún país y la problemática de la compatibilidad entre vida laboral y vida familiar ha pasado a ocupar un papel central. Actualmente, las políticas de conciliación son diversas en su contenido y en sus efectos y dejan en general a cargo de las familias necesidades no cubiertas, especialmente en lo relativo a los hijos pequeños y a la dependencia de las personas muy mayores. No deja de haber modelos descriptivos y normativos (Lewis, 1999; Fernández Córdón y Tobío, 2005), pero frente a la organización social de la enseñanza o de la sanidad, el cuidado permanece desde hace décadas en una situación de carencia crónica. Ello es en parte consecuencia de la propia invisibilidad

¹ En España, en 2017, en el 58,2 % de los hogares formados por una pareja con hijos trabajan los dos progenitores. En los países nórdicos, la proporción es superior al 80 % (Eurostat, 2019).

que este ámbito de la realidad social ha sufrido desde siempre, hasta que feministas como Chodorow (1978) o Gilligan (1985) lo hicieran emerger como concepto teórico y práctica social. Paradójicamente también, desde las antípodas ideológicas, Popenoe (1993, 1996) o Segalman (1998), en la estela del funcionalismo de Parsons, avisaban de los riesgos de olvidar las tareas desempeñadas por las mujeres en el hogar para la cohesión social. Desde estas perspectivas, que tratan de defender viejos modelos patriarcales de familia, no se deja de reconocer la importancia de lo que tradicionalmente han venido haciendo las mujeres.

El problema es, en apariencia, muy simple. En España, Europa y gran parte de los países desarrollados del mundo, las amas de casa a tiempo completo representan una minoría y son cada vez más las mujeres que tienen un empleo. ¿Quién se hace cargo de lo que antes hacían en el hogar con dedicación exclusiva? Lo difícil no es el diagnóstico sino el reconocimiento del problema. Desde una visión optimista podría pensarse que nos encontramos en un período de transición hacia una organización colectiva de la carga del cuidado, ahora que las mujeres no pueden asumirla a tiempo completo. Sin embargo, nada indica que ese sea el futuro. Una combinación de ceguera social ante actividades necesarias para la vida, por un lado, y, por otro, de recursos de emergencia, siempre insuficientes, desplegados por las mujeres, han dado como resultado la cronificación del déficit de cuidado. El cuestionamiento del papel del Estado y la escasez de recursos no han empezado con la crisis, que sí los ha acentuado, a la vez que los recortes salariales hacen cada vez más necesario el trabajo remunerado externo de la mujer para las familias. La crisis no es un paréntesis sino la exacerbación de una situación que ya era difícilmente sostenible. El cuidado de la primera infancia, la gestión de las enfermedades de los hijos y de circunstancias imprevistas, así como la atención a familiares muy mayores están entre los problemas más acuciantes que deben afrontar las mujeres que trabajan, sin contar con ayuda suficiente (Tobío, 2005).

Vamos a examinar, en primer lugar, la situación de las mujeres en el mercado laboral en España, comparando con algunos países de la Unión Europea, para ver que se está imponiendo una nueva normalidad de participación femenina. Veremos también cómo la situación familiar afecta a la plena incorporación de las mujeres. Finalmente, trataremos de cómo se resuelven las contradicciones que supone conciliar la nueva situación de las mujeres en el mercado de trabajo y las necesidades del cuidado.

2. Las mujeres en el mercado de trabajo

Las mujeres están presentes en el mercado de trabajo, pero su participación se caracteriza por ser siempre inferior a la masculina y por ser muy desigual de un país a otro de la Unión Europea. Estos rasgos generales evidencian la tensión entre el trabajo remunerado y las obligaciones familiares que, aún hoy, pesan más sobre las mujeres.

El trabajo remunerado como normalidad

¿Cómo se ha modificado a lo largo del tiempo la situación de las mujeres en el mercado de trabajo y su papel en el hogar? Para analizarlo, vamos a centrarnos en las personas del grupo de edad de 25-49 años, edades de máxima actividad, tanto en el mercado de trabajo remunerado como en el ámbito del hogar, puesto que coincide con la fase de crianza de los hijos. En este grupo de edad, ya se han superado las edades de formación y no se incluye a las más mayores que, en nuestro país, mantienen un cierto retraso generacional en el proceso de cambio. A pesar de que personas de 50 o más años pueden tener carga de cuidado de mayores, hemos preferido no incluirlas en el grupo estudiado porque, en España, existe una gran diferencia de comportamiento con relación al mercado de trabajo en esas generaciones más antiguas.

Lo más notable ha sido el tardío, pero rápido aumento de la participación femenina en el trabajo remunerado,

que se inicia en España hacia mediados de los años ochenta. Todavía en 1996, solo el 44 % de las mujeres españolas de 25-49 años tenía un empleo, una proporción muy inferior a la observada entonces en los países de nuestro entorno (49,5 % en Italia, 52 % en Grecia, 68,5 % en Francia y 80 % en Suecia)². La tasa de empleo³ en este grupo de edad aumenta hasta un máximo de 68,5 % en 2008. En ese momento, las españolas siguen por detrás de los países grandes de la Unión Europea, solo por encima de las italianas, a las que superan desde 2001, y las griegas, a las que adelantaron en 2004. Después de 2007-2008, con la llegada de la crisis, la tasa de empleo de este grupo de mujeres sigue aumentando en Alemania, o disminuye solo muy ligeramente en Francia, mientras que en España, Italia y Grecia se reduce netamente. En 2013, la tasa de empleo alcanza un mínimo de 62,1 % en España. La tasa de empleo femenina solo es claramente inferior en Grecia y la distancia a la media europea equivale en 2013 aproximadamente a la que existía en 2003. Finalmente, el aumento posterior lleva a que, en 2017, se alcance el nivel de 2007, previo a la crisis (68,3 %).

Las mujeres oponen una mayor resistencia a dejar el mercado de trabajo y, aunque a un nivel inferior al de los hombres (según los últimos datos de la EPA del INE, la tasa de actividad de 16 o más años en el primer trimestre de 2019 es de 64 % la masculina y 53 % la femenina), la presencia en el mercado de trabajo remunerado de las mujeres está hoy normalizada, con vocación de continuidad.

La influencia de la situación familiar

La presencia de las mujeres en el mercado de trabajo está muy condicionada por su situación familiar, lo que no ocurre en el caso de los hombres. En España,

en 2007, último año de los tiempos de bonanza, la tasa de empleo de las mujeres de 25-49 años varía de 86,2 % para las que no tienen ni pareja ni hijos a 60,9 % para las que viven en pareja con algún hijo. Si tenemos en cuenta también el nivel de formación, el abanico se amplía del 94,7 % para las sin pareja sin hijos con estudios superiores al 46,1 % para las que viven en pareja con algún hijo y solo tienen estudios primarios. El efecto de la familia se aprecia en todos los niveles de estudio, aunque con menor intensidad cuando este aumenta. La buena situación del mercado de trabajo en 2007 no impedía que las mujeres se quedasen en casa en una proporción que aumenta con la carga de cuidado que deben afrontar. La menor participación de las mujeres con pareja, pero sin hijos, indica un efecto de la estructura familiar que puede estar más ligado a la tradición que a la carga efectiva. En todo caso, la presencia de una pareja implica una menor tasa de ocupación de las mujeres. La situación no ha variado sensiblemente en el año 2017, último año disponible. En España, las mujeres con hijos siguen teniendo una tasa de empleo (65,8 %) inferior a la de las que están sin hijos (73,1 %), cualquiera que sea el nivel de estudios. La horquilla es muy amplia: la tasa de empleo de las mujeres sin pareja sin hijos con educación superior se encuentra por encima del 90 %, mientras que solo trabaja el 46,6 % de las que viven en pareja con hijos y únicamente han alcanzado el nivel de primaria. Las mismas diferencias se producen en los tres países que sirven de elementos de comparación⁴. En Alemania e Italia, los extremos están aún más alejados: 43,9 % las mujeres que viven en pareja con hijos, con educación primaria, y 92,2 % las sin pareja sin hijos, con estudios superiores, en Alemania, y 34,8 % y 87,3 %, respectivamente, en Italia. En Suecia, por el contrario, entre las que tienen solo estudios primarios, la participación de las que viven en pareja con hijos es más elevada (66,7 %), pero es mucho menor la de

² Salvo indicación contraria, todos los datos estadísticos citados en este trabajo están tomados de la base de datos de Eurostat, consultada en marzo de 2019 (Eurostat, 2019).

³ Tasa de empleo: número de personas ocupadas (tal como lo mide la EPA) por cada 100 personas del grupo de edad y sexo correspondiente.

⁴ Tres países que representan tres modelos de estado de bienestar distintos.

CUADRO 1

TASA DE EMPLEO* SEGÚN TIPO DE HOGAR Y NIVEL DE INSTRUCCIÓN
MUJERES DE 25-49 AÑOS - ALGUNOS PAÍSES UE, 2017**

Tipo de hogar	España				Italia			
	Conj.	Prim.	Sec.	Sup.	Conj.	Prim.	Sec.	Sup.
Sin pareja sin hijos	86,3	71,9	85,9	90,4	80,4	68,1	80,6	87,3
Sin pareja con hijos	73,0	65,1	65,6	83,4	72,0	56,8	74,6	84,0
En pareja sin hijos	77,6	65,7	75,1	82,8	70,9	51,6	69,8	84,7
En pareja con hijos	66,3	46,6	64,6	79,2	57,4	34,8	60,2	78,8
Otros sin hijos	64,4	50,6	65,9	71,9	51,7	39,6	53,3	60,4
Otros con hijos	61,3	51,1	66,0	73,3	44,1	34,2	51,8	56,5
Mujeres sin hijos	73,1	58,1	72,2	79,9	63,8	48,6	64,1	74,8
Mujeres con hijos	65,8	49,1	65,0	78,7	56,0	36,0	60,1	76,4
Conjunto mujeres	68,6	51,9	67,5	79,3	59,0	40,1	61,6	75,7

Tipo de hogar	Alemania				Suecia			
	Conj.	Prim.	Sec.	Sup.	Conj.	Prim.	Sec.	Sup.
Sin pareja sin hijos	86,3	60,7	86,5	92,2	79,6	57,7	74,2	87,3
Sin pareja con hijos	74,0	45,4	79,4	88,0	79,7	44,7	86,1	86,4
En pareja sin hijos	88,9	67,4	90,1	92,4	85,8	62,9	81,0	90,5
En pareja con hijos	73,9	43,9	78,1	80,1	87,2	66,7	84,2	91,7
Otros sin hijos	81,8	66,8	85,2	85,6	59,5	48,3	69,7	54,3
Otros con hijos	74,6	55,1	82,1	81,8	83,7	49,2	95,4	97,9
Mujeres sin hijos	86,5	65,2	87,8	91,4	80,4	58,5	75,8	86,9
Mujeres con hijos	74,0	46,4	78,8	81,0	85,9	58,2	85,2	91,2
Conjunto mujeres	79,4	52,8	82,6	86,1	83,9	58,3	81,8	89,7

NOTAS: *Tasa de empleo: ocupadas/población (%). **Clasificación tipo de educación ISCED 1997.

Conj: conjunto de mujeres de 25-49 años. Prim: mujeres de este grupo de edad con instrucción primaria (ISCED 0 a 2).

Sec: mujeres de este grupo de edad con instrucción secundaria (ISCED 3 y 4). Sup: mujeres de este grupo de edad con instrucción superior (ISCED 5 a 8).

FUENTE: Eurostat (2019).

las sin pareja con hijos (44,7 %). Las diferencias entre países están relacionadas sobre todo con la mayor o menor protección de la familia existente. Es significativo que las sin pareja con hijos, una situación difícil de gestionar para la mujer, estén obligadas a trabajar en mayor proporción en países donde la protección de la madre trabajadora es escasa, como España, Alemania o Italia y, por el contrario, se encuentren en menor

proporción en el mercado de trabajo en Suecia, donde la protección es mayor (Cuadro1).

Estas diferencias, que acumulan los efectos negativos de un bajo nivel educativo y una mayor carga familiar, no se observan en el caso de los hombres. Si la participación de los hombres también aumenta con el nivel de estudios, es, al contrario de lo que ocurre con las mujeres, más elevada entre los que tienen pareja y

entre los que tienen hijos. La familia ejerce, en su caso, un efecto positivo.

En 2007, la influencia negativa de la situación familiar sobre la tasa de empleo femenina se observaba en todos los países de la Unión Europea en grado similar, aunque era algo menor en los países nórdicos. La crisis no ha tenido prácticamente ningún impacto y las situaciones relativas en 2017 se mantienen casi idénticas a las de 2007, a pesar de los cambios en los niveles de empleo.

Voluntad de permanencia en el mercado de trabajo

Además de depender de la coyuntura económica, la evolución de la tasa de empleo de las mujeres refleja la existencia de un proceso progresivo de penetración en el mercado de trabajo, que no se ha interrumpido, por la mayor resistencia del empleo femenino a la reducción coyuntural. De manera que, a pesar de que ha habido momentos de disminución y otros de aumento del empleo, la posición relativa de las mujeres⁵ con relación a los hombres ha mejorado de forma continua salvo de 2013 a 2015. La tasa de empleo de los hombres del mismo grupo de edad ha sido siempre más bien baja en España, comparada con los otros países de Europa. Incluso en el año 2007, cuando alcanzó un máximo de 88 %, no superaba la media de los países de la zona euro 13 (Eurostat, 2019). Posteriormente su caída fue brutal, hasta 70,5 % en 2013, mientras en Alemania o los países nórdicos se mantuvo en torno a 88 %.

El nivel de la tasa de empleo femenina en España, inferior a la media y al de muchos otros países de la Unión Europea, refleja sobre todo el bajo nivel general de empleo, que se puede medir por la tasa de empleo masculina, a pesar de que la posición relativa de las mujeres (el indicador de igualdad de género) se encuentra en la media europea, en contraste con lo que ocurre en Italia y en Grecia, por ejemplo, países en los

que un bajo nivel de empleo se acompaña de un claro retraso en la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo remunerado. En España, la ratio entre la tasa de empleo femenina y la masculina, que era de 0,388 en 1986, sube sin interrupción hasta 0,884 en 2012 y se mantiene ligeramente a la baja desde entonces (0,863 en 2017)⁶. La crisis del empleo ha afectado más a los hombres que a las mujeres y la distancia entre hombres y mujeres se ha seguido acortando durante los años de crisis. El nivel de incorporación de las mujeres al empleo remunerado es hoy comparable al de países como el Reino Unido e Irlanda y muestra solo un ligero retraso con relación a Francia, por ejemplo. En nivel de empleo, la situación de España es comparable a la de Italia o Grecia, pero se encuentra muy por delante de estos dos países en el proceso de incorporación de las mujeres al mercado laboral.

El efecto del trabajo a tiempo parcial

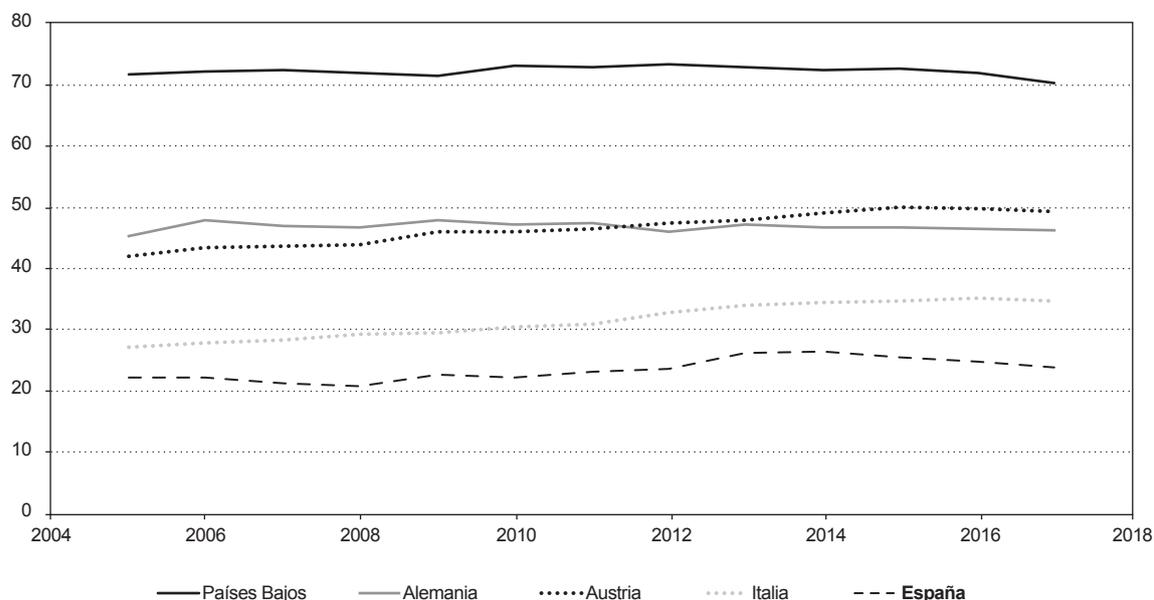
El porcentaje de personas que trabajan a tiempo parcial es, en todos los países de la UE y en todos los años recientes, siempre mayor entre las mujeres. Una de las fórmulas de conciliación que las mujeres practican es la reducción de la jornada laboral, acogándose al trabajo a tiempo parcial. Existen grandes diferencias entre los países de la UE (ver Gráfico 1, en el que se han representado algunos países muy contrastados, y Cuadro 2) lo que afecta la comparación de las tasas de empleo que hemos llevado a cabo en el subapartado anterior.

La familia no solo condiciona el nivel de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, también influye en la intensidad de esta participación. El trabajo a tiempo parcial de las mujeres es una forma de conciliar familia y trabajo, muy extendida en algunos países, como muestra su mayor incidencia entre las mujeres en todos ellos. Los países de la UE donde está más extendido son los Países Bajos (70,4 % de las ocupadas),

⁵ Medida por la ratio entre la tasa de empleo femenina y la masculina en el grupo de 25-49 años.

⁶ Ratios calculadas a partir de los datos extraídos de Eurostat (2019).

GRÁFICO 1
 PORCENTAJE A TIEMPO PARCIAL ENTRE MUJERES OCUPADAS
 ALGUNOS PAÍSES UE - MUJERES 25-49



FUENTE: Elaboración propia con datos de Eurostat (2019).

Austria (49,4 %) y Alemania (46,2 %). Su presencia en España es moderada, si se compara con el resto de la UE: en 2017, el 23,7 % del empleo de las mujeres de 25-49 años lo era a tiempo parcial, aunque muy por encima de los hombres de la misma edad (6,8 %). En todos los países, las mujeres con más carga familiar recurren en mayor medida al tiempo parcial. En 2017, un 27,7 % de las mujeres con pareja e hijos que trabajan lo hacen a tiempo parcial en España (frente a un 23,9 % de media), un 39,6 % en Italia, un 67,7 % en Alemania y un 82,7 % en los Países Bajos. Las mujeres sin pareja con hijos también recurren más al tiempo parcial, aunque en una proporción algo menor que las madres con pareja (Eurostat, 2019).

La importancia del tiempo parcial no responde solo a las necesidades de la conciliación; interviene igualmente la mayor o menor aceptación de esta modalidad

tanto por las empresas como por los trabajadores. Así, en Alemania, entre las mujeres sin pareja sin hijos que trabajan, el 21 % lo hace a tiempo parcial, cuando en España apenas supera el 13,2 % (Eurostat, 2019).

Al ser la incidencia del empleo a tiempo parcial tan alta y tan diferente de un país a otro, el uso de las tasas de ocupación extraídas de Eurostat, que no tienen en cuenta el tiempo trabajado, puede ser engañoso. Las altas tasas de ocupación de algunos países encubren un subempleo de mujeres que les facilita sin duda seguir asumiendo la carga del cuidado. En países como, por ejemplo, Alemania y Países Bajos, la conciliación se apoya sobre el tiempo parcial de las mujeres, algo que se evita en España, a pesar de lo limitado de las políticas familiares, sin duda gracias a la ayuda que prestan las abuelas de forma mucho más regular e intensa que en otros países.

CUADRO 2

TASAS DE EMPLEO, PROPORCIÓN A TIEMPO PARCIAL Y TASA DE EMPLEO CORREGIDA
HOMBRES Y MUJERES DE 25-49 AÑOS, PAÍSES UE, 2017

Países	Código país	Hombres				Mujeres				Ratio de TE corr.*
		TE	Tiempo parcial	% jornad. parcial**	TE corr.	TE	Tiempo parcial	% jornad. parcial**	TE corr.	
UE-28	EU-28	85,8	6,6	45,8	82,7	73,9	29,3	51,9	63,5	0,767
Alemania	GE	88,1	8,2	40,0	83,8	79,4	46,2	49,7	60,9	0,727
Austria	AU	87,3	9,6	43,8	82,6	81,2	49,4	51,3	61,7	0,747
Bélgica	BE	84,6	7,1	59,6	82,2	75,4	37,2	63,4	65,1	0,793
Bulgaria	BU	83,4	1,6	49,0	82,7	75,4	1,5	48,2	74,8	0,905
Chequia	CZ	94,1	1,3	47,5	93,4	77,4	10,1	53,2	73,7	0,789
Chipre	CY	84,0	8,0	45,0	80,3	74,7	13,9	49,4	69,4	0,865
Croacia	CR	79,9	2,9	49,5	78,7	73,1	5,3	49,3	71,2	0,904
Dinamarca	DK	87,7	9,2	37,7	82,6	80,8	26,8	51,6	70,3	0,851
Eslovaquia	SK	87,0	3,0	44,1	85,5	72,5	7,4	48,2	69,7	0,815
Eslovenia	SL	89,5	3,6	46,9	87,8	83,9	11,5	50,5	79,1	0,901
España	SP	79,5	6,8	45,3	76,5	68,6	23,7	48,1	60,2	0,786
Estonia	ES	89,5	4,4	50,8	87,6	78,1	11,9	52,8	73,7	0,842
Finlandia	FI	83,9	6,4	43,5	80,9	76,9	16,7	50,3	70,5	0,872
Francia	FR	85,3	5,8	52,2	82,9	75,0	27,6	59,3	66,6	0,803
Grecia	GR	77,6	6,7	44,8	74,7	58,2	13,7	47,8	54,1	0,723
Hungría	HU	90,7	2,0	53,1	89,8	76,5	5,3	54,9	74,7	0,831
Irlanda	IR	85,1	6,8	44,9	81,9	72,6	24,9	50,0	63,6	0,776
Italia	IT	79,3	8,3	52,0	76,1	59,0	34,6	56,3	50,1	0,658
Letonia	LA	84,5	3,7	52,1	83,0	79,0	8,5	52,1	75,8	0,913
Lituania	LI	83,9	4,8	50,6	81,9	84,3	7,5	51,3	81,2	0,992
Luxemburgo	LU	86,1	4,0	46,8	84,3	77,2	32,8	57,2	66,4	0,787
Malta	MA	93,4	4,8	53,5	91,3	72,0	21,7	56,9	65,3	0,715
Países Bajos	NE	88,7	17,8	46,8	80,3	79,0	70,4	51,8	52,2	0,650
Polonia	PO	88,7	2,4	50,4	87,6	75,5	8,4	53,2	72,5	0,828
Portugal	PT	86,3	4,3	39,9	84,1	81,2	8,9	42,4	77,0	0,916
Reino Unido	UK	90,1	6,6	43,2	86,7	77,9	38,1	48,4	62,6	0,722
Rumanía	RO	88,2	5,2	60,5	86,4	72,4	5,1	55,3	70,7	0,819
Suecia	SW	88,3	10,0	52,2	84,1	83,9	30,8	61,0	73,8	0,878

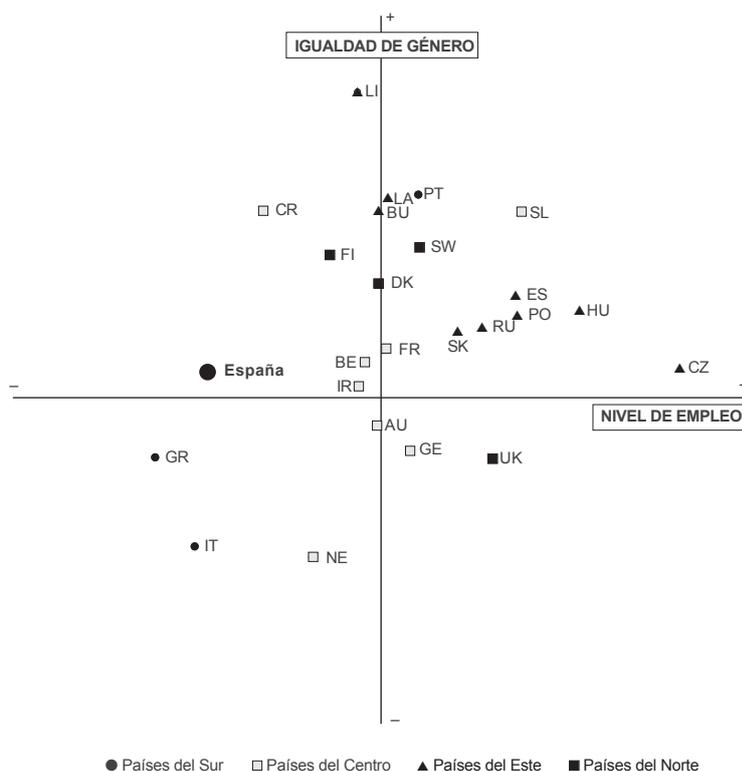
NOTAS: *TE corr. de mujeres / TE corr. de hombres. **Ratio de horas trabajadas en tiempo parcial sobre horas trabajadas en tiempo completo (media de los años 2016, 2017 y 2018).

FUENTE: Elaboración propia con datos de Eurostat (2019).

Con el fin de hacer más comparable el grado de participación de las mujeres en la actividad, hemos optado por corregir las tasas de empleo para tener en cuenta la importancia de la jornada parcial en cada país. Para ello, se ha tomado el porcentaje de horas trabajadas que representa el tiempo parcial con relación al tiempo completo,

tomado de las encuestas de fuerza de trabajo de Eurostat (Eurostat, 2019), que equivale aproximadamente a la mitad de una jornada completa, con alguna variación entre países. Para corregir, hemos tomado la media de los tres últimos años disponibles, 2016, 2017 y 2018 (los resultados figuran en el Cuadro 2). Si llamamos α a la fracción

GRÁFICO 2
TASAS DE EMPLEO CORREGIDAS*, MUJERES 25-49 AÑOS,
INDICADORES DE NIVEL DE EMPLEO E IGUALDAD DE GÉNERO
ALGUNOS PAÍSES UE, 2017



NOTAS: *El nivel de empleo, en el eje horizontal, se mide por la tasa de empleo de hombres, en equivalente a tiempo completo (corregida por el tiempo parcial). La igualdad de género (en el eje vertical) se mide por la ratio de tasas de empleo de mujeres entre tasas de empleo de hombres, ambas corregidas por tiempo parcial. En ambos casos, las coordenadas se expresan como distancia a la media UE-28 normalizada. La correspondencia con los códigos de nombres de países se encuentra en el Cuadro 2.
FUENTE: Elaboración propia con datos de Eurostat (2019).

del tiempo completo que representa el tiempo parcial, se calcula un coeficiente para cada país y año, mediante la fórmula: $(1-TP)+\alpha TP$, con TP = proporción de ocupados a tiempo parcial ($1-TP$ es, por consiguiente, la proporción a tiempo completo). Los coeficientes correctores son muy diferentes entre mujeres y hombres (en estos últimos, el efecto corrector es muy pequeño) y varían mucho, para las mujeres, de un país a otro.

El resultado de multiplicar la tasa de empleo por este coeficiente da una tasa de empleo corregida del

efecto tiempo parcial, o sea su equivalente en términos de jornada completa. El Cuadro 2 muestra los resultados de hombres y mujeres para los países de la UE.

En el Gráfico 2 se representa la posición de cada país de la Unión Europea (menos Chipre, Luxemburgo y Malta) según dos ejes: un eje horizontal que representa el indicador de nivel general de empleo, medido por la tasa de empleo corregida masculina, y un eje vertical que representa el indicador de igualdad de

género, medida por la ratio entre la tasa de empleo corregida femenina y la masculina (Cuadro 2). El punto central, donde se cruzan los dos ejes, representa el valor de estas dos variables en el conjunto de la UE. Cada país tiene como coordenadas la distancia a esta media en cada una de las dos variables. Las distancias han sido normalizadas y se expresan en términos de desviación típica. Así, la distancia en la variable X , representada para el país i , se define como: $x_i = \frac{X_i - X_{UE-28}}{\sigma(X)}$, diferencia a la media de la UE-28 normalizada.

Se deduce del Gráfico 2 que las bajas tasas de empleo de mujeres en España, en relación con casi todos los países de la Unión Europea, se explican sobre todo por el bajo nivel general de empleo. La variable que mide la igualdad de género se sitúa en España por encima de la de Grecia e Italia, pero también por encima de la observada en todos los países del Centro, y en particular de los Países Bajos, el país de menor participación de las mujeres con relación a los hombres (corregida por tiempo parcial), como se puede ver por su posición en el eje vertical. En el otro extremo, Portugal se sitúa en el espacio ocupado por los países del Este, con un nivel de empleo superior a la media y una muy elevada participación de las mujeres. Los países nórdicos se distinguen por un nivel de empleo próximo a la media y una alta participación de las mujeres, que no alcanza, sin embargo, los niveles de los países del Este. Los antiguos países socialistas del este de Europa tienen tanto un elevado nivel de empleo como de igualdad de género respecto de la actividad laboral. Paradójicamente, a pesar del derrumbe de su sistema económico, en lo que a presencia femenina en el empleo se refiere, se sitúan en la cabecera de la tendencia dominante en el resto de los países europeos, por delante incluso de los países nórdicos, por el mayor peso del empleo a tiempo completo. Ello tiene que ver con su modelo de inserción laboral anterior, basado en la presencia a tiempo completo de la totalidad de la población adulta, rasgo que casi tres décadas después del cambio de régimen mantienen.

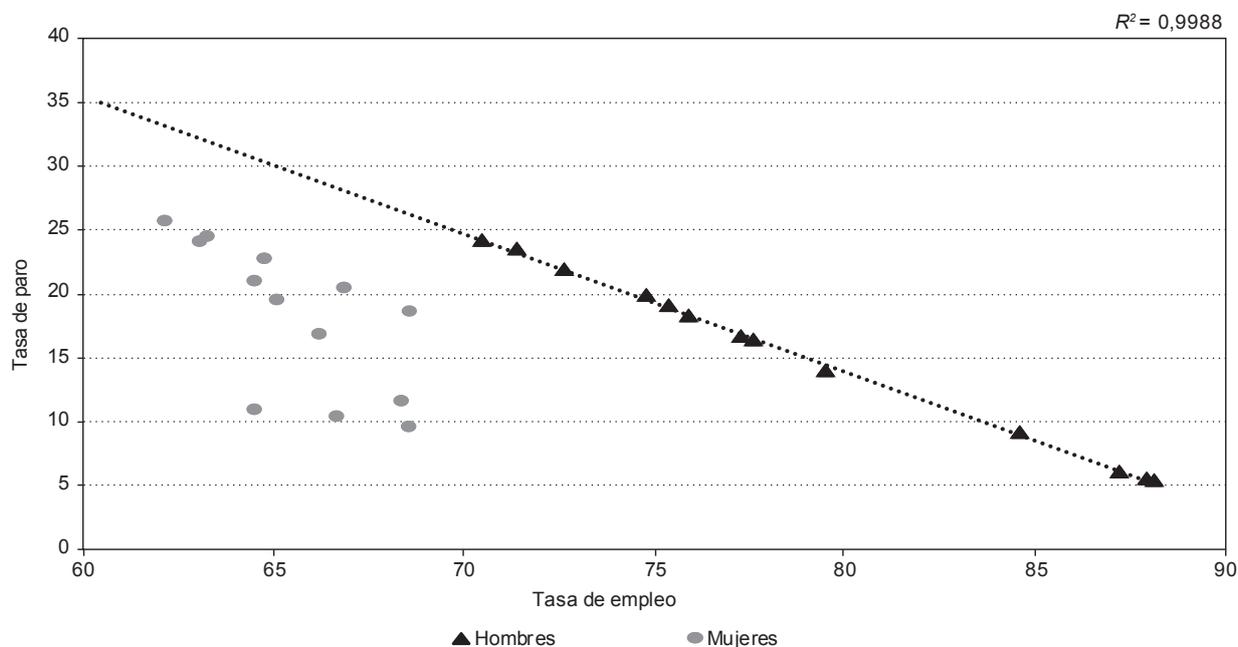
El nivel de paro femenino

La tasa de paro de las mujeres en España ha sido, en cada año, superior a la de los hombres, llegando a más del doble a principios de los años 2000. La mínima se dio en 2007 con 9,6 % entre mujeres y 5,5 % entre hombres de la misma edad (25-49). La tasa de paro masculina era entonces inferior a la de Alemania o Francia, no así la de las mujeres, que seguía siendo la más elevada del conjunto de países, salvo Grecia. Posteriormente, el paro femenino aumentó a un ritmo menor que el de los hombres y, en 2013, las tasas de paro son casi idénticas (24,3 % los hombres, 25,8 % las mujeres), algo que, hasta entonces, nunca se había producido. Finalmente, la reducción general del paro conduce a que, en 2017, el paro femenino vuelva a ser superior al de los hombres (18,4 % y 14 %, respectivamente) (Cuadro 3). La crisis iniciada en 2007 llevó las diferencias con Europa a niveles desconocidos hasta ahora. En 2013, el paro de los hombres de 25-49 (24,3 %) estaba al nivel de Grecia (24,3 %), muy por encima de Italia (10,9 %) y muy alejado del 3,1 % de Noruega o el 5,2 % de Alemania. La situación era muy parecida entre las mujeres: solo en Grecia se observaba una tasa superior a la española (32 %) comparada con el 3,1 % en Noruega y el 13,4 % en Italia. Aunque la distancia se ha reducido, en 2017, España sigue lejos de la mayor parte de los países de la UE, solo por debajo de Grecia (Eurostat, 2019).

El nivel de paro está, naturalmente, ligado al del empleo: cuanto mayor es la tasa de empleo, menor el paro. Esto se verifica con precisión en el caso de los hombres: la relación entre tasa de paro y tasa de empleo es lineal y la recta de ajuste arroja un R^2 de 0,9988 (Gráfico 3). Este no es el caso de las mujeres (Gráfico 3): los niveles de paro no están ligados tan estrechamente a los del empleo y la distancia entre hombres y mujeres no se explica solo por la diferencia entre el nivel de empleo según el sexo. Vamos a determinar que el nivel de paro femenino se explica por la acción conjunta de dos factores: la relación entre

GRÁFICO 3

ESPAÑA - TASAS DE PARO SEGÚN TASAS DE EMPLEO*
HOMBRES Y MUJERES 25-49 AÑOS, 2005-2017



NOTA: *Tasa de empleo: número de personas ocupadas (tal como lo mide la EPA) por cada 100 personas del grupo de edad y sexo correspondiente.

FUENTE: Elaboración propia con datos de Eurostat (2019).

tasa de paro y tasa de empleo y un movimiento continuo hacia una mayor preferencia por el paro frente a la inactividad por parte de las mujeres, que interpretamos como voluntad de permanencia en el mercado de trabajo. Teniendo en cuenta el excelente ajuste del Gráfico 3, podemos prolongar ligeramente hacia atrás la recta que ajusta las tasas de paro masculinas en función de las tasas de empleo, de manera que podamos estimar la tasa de paro masculina para valores de la tasa de empleo masculina iguales a la de las mujeres. Se constata que, para un mismo nivel de empleo, el paro femenino es siempre inferior al de los hombres, y esto se debe a que, entre las mujeres, una proporción mayor de las no ocupadas figura como inactiva. Con el fin de medir esta diferencia de comportamiento según el sexo vamos a introducir el indicador que

llamamos propensión al paro⁷ y que mide la proporción de las personas no ocupadas que figuran como paradas (el resto figura como inactivo).

El Cuadro 3 muestra cómo ha variado la propensión al paro de hombres y mujeres entre 2005 y 2017.

Esta propensión mide, en un momento dado, la preferencia por el paro frente a la inactividad, las dos situaciones en la que se pueden encontrar los no ocupados. Vamos a utilizarla aquí precisamente para medir cómo evoluciona esa preferencia por el paro, que ha sido siempre inferior en las mujeres. Podemos calcular

⁷ Este nuevo indicador sitúa el énfasis en el concepto de ocupado, más objetivable, en nuestra opinión, que el de activo. Permite analizar eficazmente las diferencias de paro entre hombres y mujeres, como veremos más adelante, y es útil para las que existen entre países (que no tratamos aquí).

CUADRO 3
TASAS DE EMPLEO, PROPENSIÓN AL PARO Y TASAS DE PARO EN ESPAÑA,
HOMBRES Y MUJERES DE 25-49 AÑOS, 2005-2017

	Hombres			Mujeres				
	Tasa empleo	Prop. paro	Tasa paro	Tasa empleo	Prop. paro masculina*	Prop. paro femenina	Ratio paro**	Tasa paro
2005.....	87,2	45,8	6,1	64,5	80,5	22,5	0,279	11,0
2006.....	87,9	42,7	5,6	66,7	79,2	23,2	0,294	10,4
2007.....	88,1	41,7	5,5	68,6	77,9	23,2	0,298	9,6
2008.....	84,6	55,0	9,2	68,4	78,1	28,7	0,367	11,7
2009.....	77,3	69,5	16,8	66,2	79,5	39,8	0,501	16,9
2010.....	75,9	71,2	18,4	65,1	80,1	45,2	0,564	19,5
2011.....	74,8	72,5	19,9	64,5	80,5	48,6	0,604	21,1
2012.....	71,4	75,8	23,6	63,1	81,2	54,3	0,669	24,1
2013.....	70,5	76,5	24,3	62,2	81,7	57,2	0,701	25,8
2014.....	72,6	74,7	22,0	63,3	81,1	56,0	0,690	24,5
2015.....	75,4	71,8	19,1	64,8	80,3	54,4	0,677	22,8
2016.....	77,6	69,0	16,5	66,9	79,1	52,1	0,659	20,5
2017.....	79,5	66,2	14,0	68,6	77,9	49,3	0,632	18,4

NOTAS: *Propensión al paro de los hombres para el nivel de empleo dado. Calculada por extrapolación en la recta que ajusta la relación entre paro y tasa de empleo para los hombres (Gráfico 3). **Ratio de la propensión al paro de mujeres con relación a la de hombres.

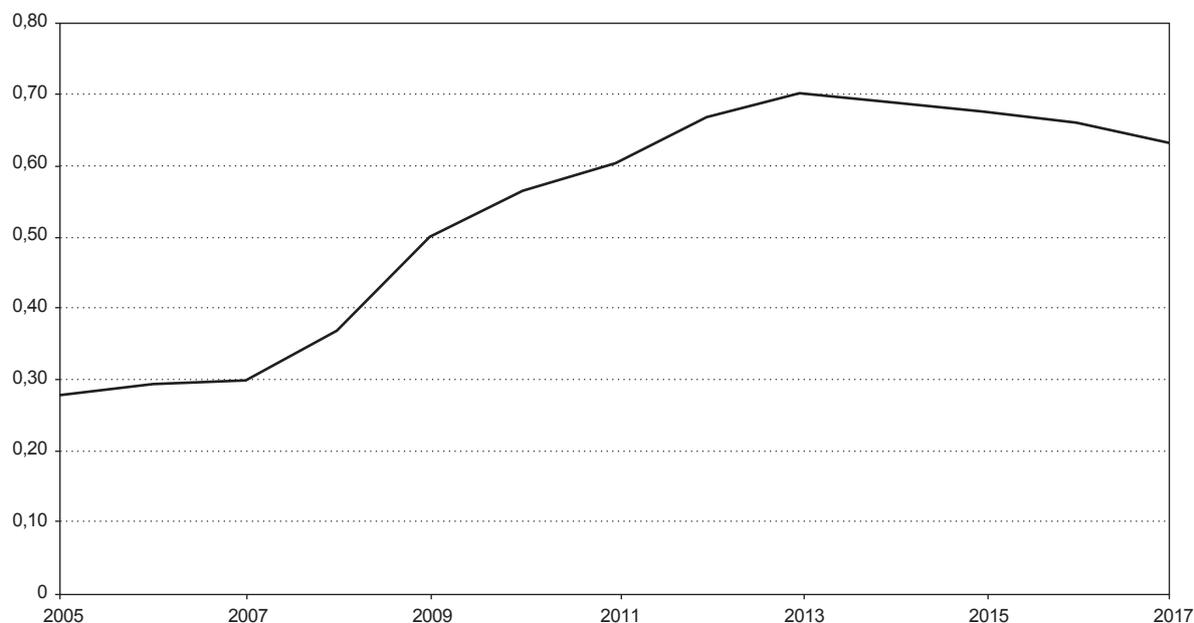
FUENTE: **Elaboración propia con datos de Eurostat (2019).**

cuál hubiera sido la tasa de paro y, por consiguiente, deducir la propensión al paro de los hombres para el nivel de empleo de las mujeres en cada año, mediante extrapolación de la recta que ajusta la tasa de paro en función de la tasa de empleo para hombres, trazada en el Gráfico 3, y comparar con la propensión al paro de las mujeres observada para ese nivel de empleo. De esta manera podemos confrontar los comportamientos de hombres y mujeres para un mismo nivel de empleo. Los resultados se encuentran en el Cuadro 3. Se ha calculado la ratio entre la propensión femenina al paro y la que hubieran tenido los hombres para el nivel de empleo femenino de ese año (columna «ratio paro» del Cuadro 3). Para un mismo nivel de empleo, la propensión al paro es siempre inferior en las mujeres, otro rasgo que refleja la influencia de la situación

familiar que hace salir a las mujeres del mercado de trabajo en mayor proporción que los hombres cuando pierden su empleo. Sin embargo, se ha producido un neto acercamiento del comportamiento de las mujeres con relación a los hombres en el período 2007-2013 (correspondiente a los años de crisis). En 2007, la proporción de no ocupadas que figuraban como paradas era el 0,3 de la equivalente en los hombres. En 2013 representa el 0,7. Posteriormente se produce un ligero retroceso de esta ratio (Gráfico 4).

En resumen, para un mismo nivel de empleo, la tasa de paro de las mujeres es siempre menor que la de los hombres, debido a la menor preferencia por el paro frente a la inactividad de las mujeres. Si las tasas de paro observadas en un año dado son sistemáticamente superiores entre las mujeres es debido a su menor

GRÁFICO 4

**RATIO DE LAS PROPENSIONES AL PARO EN ESPAÑA,
DE MUJERES Y HOMBRES DE 25-49 AÑOS, 2005-2017**


FUENTE: Elaboración propia con datos de Eurostat (2019).

nivel de empleo, que contrarresta su menor preferencia por el paro. Pero la diferencia de comportamiento entre mujeres y hombres tiende a reducirse con el tiempo. Por una parte, las tasas de empleo de las mujeres se acercan a las de los hombres, lo que hará que también se aproximen las tasas de paro, disminuyendo las de las mujeres. Por otra parte, la preferencia por el paro de las mujeres (medida por su propensión al paro) también se acerca a la de los hombres (Gráfico 4) lo que provoca, para un mismo nivel de empleo, un mayor paro femenino. El resultado final de estas dos tendencias de efectos contrarios, si se igualan las tasas de empleo y las propensiones al paro, es que se equiparen las tasas de paro femenina y masculina. Pero el camino futuro va a depender de cuál de las dos tendencias es más rápida. De momento, tanto una

como otra experimentan ligeros retrocesos. Ni las tasas de empleo ni las propensiones al paro de las mujeres se están aproximando en estos momentos a las de los hombres, de manera que el paro femenino observado cada año supera cada vez más al masculino.

La presencia de las mujeres en el mercado de trabajo alcanza hoy en España un nivel superior a la media de la Unión Europea, ya alejado de Italia y Grecia, países del Sur que han quedado rezagados en este aspecto. Sin embargo, las tasas de empleo de las españolas sufren del bajo nivel de empleo general. Su progresión, por otra parte, está limitada por la influencia negativa que ejerce la dedicación tradicional de las mujeres al cuidado, que sigue estando vigente. Las que tienen hijos, en particular, tienen una menor presencia en el mercado de trabajo y una participación

menos intensa, debido a la práctica del tiempo parcial. Este está más extendido entre las mujeres que entre los hombres en todos los países de la UE, siendo España un país donde su incidencia es moderada. La normalidad de la participación femenina en el mercado de trabajo se manifiesta también por una mayor tendencia de las mujeres a figurar como paradas cuando no tienen empleo, en vez de pasar a la situación de inactivas, para dedicarse al cuidado, como era más frecuente a principios de este siglo. A pesar del camino recorrido hacia una nueva normalidad, la incorporación de las mujeres al mundo laboral tropieza con la situación que sigue desempeñando en el hogar y las contradicciones entre estos roles explican muchas de las características del trabajo femenino. Por imperfecta que sea, la extensión del trabajo femenino, sin que se haya sustituido el modelo anterior de reproducción y cuidado, crea una profunda crisis, como veremos a continuación.

3. La doble pertenencia⁸

Nos encontramos en un momento en que las mujeres pertenecen a dos mundos que solicitan su tiempo y su atención: el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado en el hogar. Ya hemos visto cómo, por estrategia o por imposición, la doble pertenencia condiciona las modalidades de la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo. Otra respuesta de las mujeres para resolver el dilema de la doble pertenencia es la intensificación del trabajo. Desde hace ya tiempo ha sido detectada en distintos lugares por buen número de investigadoras y ha recibido denominaciones variadas, desde la «doble presencia» a la que se ha referido Laura Balbo (1978) a la doble jornada observada por Hochschild (1989) o la jornada interminable (Durán, 1986). A las horas de empleo remunerado se añaden las del trabajo doméstico, invadiendo progresivamente

el tiempo de descanso o de ocio. Con esto, el déficit de cuidado no desaparece, ya que en muchas situaciones el cuidado no se puede posponer a unas horas o unos días después.

La sustitución de unas mujeres por otras es entonces seguramente la estrategia más extendida (Tobío, 2005). Tanto en este caso como en el anterior son las propias mujeres quienes «se arreglan» entre ellas, lo cual facilita la tendencia del resto del mundo a no darse por aludido. Entre las clases medias, buena parte del trabajo de cuidado se encarga a mujeres ajenas a la familia, que reciben a cambio una remuneración. Se trata de una actividad laboral que ocupa el escalón más bajo de la escala económica y social, lo cual explica que sean fundamentalmente inmigrantes quienes la realicen. Proviene de lugares alejados, más pobres, y dejan atrás sus propias responsabilidades de cuidado, los hijos o los mayores, a cargo a su vez de otras mujeres en una cadena femenina de sustituciones que recorre el conjunto del planeta (Ehrenreich y Hochschild, 2003). Quienes no pueden sufragar el coste de la ayuda asalariada recurren a la solidaridad familiar. Las abuelas (Pérez Ortiz, 2007; Meil y Rogero-García, 2014) asumen así un protagonismo importante como cuidadoras de los nietos cuando las hijas trabajan, e incluso lo hacen los abuelos, que incorporan así nuevos roles frecuentemente antes que los padres. Paradójicamente es la familia —las redes familiares— quien sostiene el cambio familiar (Fernández Cordon y Tobío, 2007; Martín Palomo, 2016), desde la vieja familia basada en la división de roles de género hacia nuevas formas más igualitarias. La delegación de la responsabilidad de cuidado funciona para resolver las necesidades del momento, pero no las cubre todas, lo hace a costa de otras o no está al alcance de todo el mundo.

Cabría pensar que, a la vez que las mujeres acceden al empleo remunerado, los hombres lo hicieran al trabajo de cuidado (Tobío, 2012). Habría así una redistribución justa y enriquecedora de ambos tipos de actividades. No existiría déficit de cuidado sino una

⁸ Una versión preliminar de este apartado aparece en Fernández Cordon y Tobío (2015).

reorganización social de los tiempos dedicados a las distintas facetas de la vida (Tobío, 2016). Parece tan claro que lo sorprendente es que no sea así. No lo es, aunque sí hay una ligera tendencia en ese sentido. En España, por ejemplo (Instituto Nacional de Estadística, 2019), la mayoría de las mujeres adultas, el 92,7 %, realizaban en 2002 actividades de cuidado del hogar y la familia, reduciéndose un poco esa proporción en 2009 (91,9 %)⁹. Entre los hombres la tendencia es, por el contrario, al incremento, desde un 70 % al 74,7 %. Pero más significativa es la diferencia en la dedicación a las tareas de cuidado, ya que la duración media diaria de las mujeres era en 2009 de 4,29 horas mientras que la de los hombres se limitaba a 2,32 horas, habiendo disminuido y aumentado respectivamente una y otra. Ello se produce en el contexto de un aumento destacable de la actividad laboral femenina y una disminución de la masculina. A pesar del fuerte incremento de la tasa de empleo que hemos comentado anteriormente, la proporción de mujeres que cuidan solo disminuyó ligeramente, del 92,7 % al 91,9 %, entre 2002 y 2009 (Instituto Nacional de Estadística, 2019). Todo parece indicar, por tanto, que las mujeres trabajan cada vez más, si se añade el trabajo de dentro de casa al de fuera, aunque los hombres incrementen su dedicación al cuidado.

Hemos visto que el salto experimentado por la participación de las mujeres en los trabajos remunerados no se ha acompañado de opciones que las liberen de las tareas de cuidado que venían desarrollando. Esta situación tiene enormes consecuencias, tanto sobre las estrategias que las madres trabajadoras desarrollan para hacer frente a su doble condición como sobre la forma misma en la que se produce su incorporación al mercado de trabajo.

Las mujeres, con un pie en cada mundo, intentan conciliar el trabajo público y el privado, mediante equilibrios a veces arriesgados y siempre costosos. ¿Cómo resuelven en la práctica su difícil situación?

En primer lugar, adaptando parcialmente su presencia en el mercado laboral a su papel en la familia, con las inevitables consecuencias negativas en su remuneración y en su carrera. En segundo lugar, simplemente trabajando más horas o recurriendo a otras mujeres que las sustituyan en el cuidado. No pueden contar demasiado con los hombres y, cada vez menos, con el Estado.

El Estado: un recurso dudoso

En una lógica de externalización de funciones familiares, el Estado estaría llamado a asumir la organización del cuidado de las personas, cuando, como sucede ahora, esta tarea desborda a la familia. Así ha ocurrido con otras actividades necesarias para la mejora de la supervivencia como la transmisión de conocimientos o la atención a la enfermedad. Sin embargo, el cuidado de los dependientes, menores o mayores, no ha sido eficazmente asumido por las políticas del bienestar. Pocos son los casos en los que esto ha sido así. En unos pocos países ricos y pequeños del norte de Europa puede hablarse de una atención universal, derivada de la ciudadanía y no de factores como la pobreza, la inserción laboral o la situación familiar, pero incluso en ellos no deja de haber diferencias de enfoque y cobertura (Leira, 1992; Leira y Ellingsaeter, 2006; Elizalde *et al.*, 2015) así como lagunas escasamente reconocidas (Windebank, 1996; Lister *et al.*, 2007). Otro caso del que se sabe mucho menos a pesar de su extensión en el tiempo y el espacio es el de los antiguos países comunistas más allá del «telón de acero» como antes se llamaba a la Unión Soviética o a los países del este de Europa como Alemania del Este, Checoslovaquia o Hungría. La incorporación generalizada y permanente de las mujeres al empleo en la URSS se produce antes que en los países capitalistas. Fue a partir de los años cincuenta y sesenta del pasado siglo XX, cuando una combinación de políticas económicas para aumentar la población activa y sociales para hacer posible que las madres trabajaran

⁹ La última encuesta disponible sobre uso del tiempo es de 2009.

en el sector productivo va incrementando la presencia femenina en el empleo, hasta equipararla a la de los hombres a comienzos de la década de los ochenta (Motroshilova, 1983). Francia representa un caso un tanto especial en el que a la vieja preocupación por la baja natalidad y las políticas familiares asociadas se superponen nuevos enfoques de conciliación con una elevada actividad laboral femenina, dando como resultado recursos estatales amplios y diversificados en los que tanto los servicios como las transferencias monetarias desempeñan un papel importante (Fagnani y Letablier, 2001; Letablier, 2018). Los países liberales como el Reino Unido reducen las políticas del cuidado a los que no pueden sufragarlo por sí mismos, aunque durante los años de gobierno laborista de Blair (1997-2007) se desarrollaron considerablemente los recursos para la atención a la infancia (Lewis, 2009) bajo una concepción de la educación como inversión, perspectiva muy extendida durante los años noventa. La intervención del Estado en Alemania adopta una forma muy peculiar ya que su finalidad es seguir haciendo posible la vieja familia basada en la división de roles de género, en la que el cuidado de la infancia se asume internamente. Se trata de un modelo familiar que ya solo es viable con un fuerte apoyo por parte del Estado y cuyo efecto es una elevada desigualdad de género (Lewis *et al.*, 2008). El cuidado familiar se ha reforzado en Alemania con medidas adoptadas en 2007 y 2009 que aumentan la remuneración de los progenitores cuidadores y flexibilizan el momento de utilización¹⁰. Los países del sur de Europa no han llegado a articular sistemas eficaces de externalización o apoyo al cuidado a pesar de distintos intentos (Moreno Fernández, 2009; Campillo Poza, 2014; Tobío, 2017) y a pesar también del aumento importante del empleo femenino.

El modelo tradicional de organización del cuidado no ha sido sustituido con eficacia por otro que estuviera

¹⁰ Para información detallada sobre la nueva legislación en Alemania, se puede consultar el portal web «Elterngeld»: <http://www.elterngeld.net/>

basado en la igualdad de género y la acción del Estado. Pero el coste del cuidado no puede ser evitado. Puede limitarse el número de hijos, como ocurre en España y en Alemania, por ejemplo, pero no el número de personas mayores que necesitan asistencia que, como es bien sabido, seguirá aumentando en el futuro. La reducción de la fecundidad es una forma de trasladar al futuro un coste actual y representa, además, una frustración para las familias que no pueden tener los hijos que desean. En cuanto a la ineludible tarea de atender a los dependientes mayores, la decidida participación del Estado, iniciada con la ley de dependencia de 2006, se ha venido abajo con la política de austeridad, orientada casi exclusivamente a la reducción de las políticas sociales. La presión sobre las familias aumentó, precisamente en el momento en el que su capacidad se encuentra muy disminuida por el enorme paro, los recortes salariales y la no emancipación de los jóvenes.

A partir del año 2010 prácticamente la totalidad de los distintos ámbitos del estado del bienestar en nuestro país experimentan reducciones presupuestarias, de las pensiones a la sanidad, pasando por la educación, el desempleo, el cuidado de las personas o la conciliación¹¹.

La cuestión de la conciliación entre el empleo y las responsabilidades familiares llega a España a través de los Programas de Acción Comunitaria para la Promoción de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de la Unión Europea. Los dos primeros se desarrollan a lo largo de los años ochenta y se focalizan en la igualdad laboral. En la década siguiente se observa que el rápido aumento del empleo femenino no se corresponde con los lentos avances en la igualdad en materia salarial, de condiciones de trabajo o de promoción profesional. Los programas posteriores, el

¹¹ Las políticas de cuidado de las personas y de conciliación en parte se solapan, ya que la atención a quienes no se pueden valer por sí mismos constituyen a la vez una forma de hacer posible que los familiares y, en especial, las mujeres puedan ejercer una actividad laboral. Ello ocurre, por ejemplo, en el caso de las guarderías o los centros para los mayores.

Tercero y el Cuarto, incorporan la idea de que las responsabilidades de las mujeres en el mundo doméstico y en la familia constituyen un obstáculo para la igualdad laboral, requiriendo medidas específicas que permitan hacer compatibles esas dos esferas de actividad. El Cuarto programa se aprueba en 1995, durante la Presidencia española de la Unión Europea, y abarca el período 1996-2000 (Comisión Europea, 1996). Incluye conceptos nuevos como el *mainstreaming* (transversalidad) o la individualización de derechos, así como un enfoque ambicioso de las políticas de conciliación. Más allá de los permisos para las madres y los padres, se señalan otros muchos aspectos del desfase entre la organización social y los nuevos modelos familiares basados en la doble ocupación de hombres y mujeres, como la estructura urbana que separa vivienda, trabajo y escuela, el sistema de transporte o los horarios escolares y laborales, además de los servicios de cuidado de menores o mayores. Ya en el siglo XXI, los Programas se sustituyen por un Plan de trabajo (2006-2010) que pone énfasis en las acciones encaminadas a lograr la igualdad, lo cual adquiere un sentido más amplio al eliminar la adjetivación «de oportunidades» (European Commission, 2006). Se señala la necesidad de las políticas de conciliación en el contexto del envejecimiento demográfico, al constituir las mujeres una parte cada vez más importante de la población activa, y se destaca a los hombres como cuidadores, apoyándose en los permisos de paternidad y el trabajo a tiempo parcial masculino. En el contexto de la preocupación por la crisis económica de las políticas de austeridad, la siguiente década no aporta grandes cambios conceptuales no instrumentales en la acción europea ante la igualdad de género. El Compromiso Estratégico para la Igualdad de Género (2016-2019) aporta como elementos relevantes el énfasis en la brecha salarial y la lucha por la igualdad entre mujeres y hombres en todo el mundo (European Commission, 2015).

La evolución que experimenta la cuestión de la conciliación en la Unión Europea da muchas claves para

comprender el desarrollo de este tipo de políticas en nuestro país. Los enfoques europeos tenían poco que aportar en muchos de los países miembros; menos todavía en lo referente a las directivas, ampliamente superadas desde el momento de su aprobación en bastantes casos. Pero no era así en España, donde las ideas, los argumentos o las normas de obligado cumplimiento, como la Directiva sobre permisos parentales y por motivos familiares urgentes (96/34, de 3 junio de 1996), constituían una novedad y ponían en marcha nuevos tipos de políticas sociales. Hoy, por el contrario, España se adelanta. Como ejemplo, se puede citar la muy reciente igualación de los permisos parentales de mujeres y hombres, sin derecho a transferencia entre ellos, que, además de facilitar la conciliación, favorece la implicación de los padres y la igualdad de género.

La carga de las mujeres no se limita a los hijos (aspecto que ha centrado la primera parte, en relación con el mercado de trabajo) sino que incluye la atención a los mayores. La puesta en marcha de un sistema de atención a la dependencia en España a comienzos del siglo XXI constituye la respuesta de los poderes públicos a la creciente preocupación de la sociedad española por el envejecimiento de la población. En 2006 se aprueba la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, más conocida como ley de dependencia, que configura el soporte legal para dar respuesta a quienes requieren de ayuda para desenvolverse en la vida diaria. Se define el acceso de todas las personas en situaciones de dependencia como un derecho subjetivo de ciudadanía bajo el principio de igualdad. Autonomía y dependencia son los conceptos clave de la ley, que resumen su orientación, tal como se puede ver en su propia denominación. El concepto de cuidado no tiene gran presencia en el texto de la ley, tal vez por el hecho de que cuando se estaba redactando esta, el uso de los términos de «cuidado» o «los cuidados» no había alcanzado la amplitud que hoy tienen, y se asociaban más a los menores, ámbito que queda excluido de la ley española, excepto los

que tienen una discapacidad. La reacción a la crisis de 2008, en un primer momento, fue de carácter keynesiano, poniéndose en marcha políticas de estímulo a la demanda a través de obras públicas, pero a partir de 2010 la Unión Europea impone recortes en el gasto público (Malo, 2013) que afectan especialmente a las nuevas políticas sociales del Gobierno (Tobío y Fernández Cordon, 2015) y muy especialmente a la aplicación de la ley de dependencia. A partir de 2011, con el nuevo Gobierno conservador del Partido Popular, se irán produciendo sucesivas reformas del sistema de dependencia que van a retrasar su aplicación y a reducir la cuantía de las prestaciones, que afectan de manera especialmente acusada a la prestación económica para cuidadores familiares. Además de lo cuantioso del ahorro, podría también pensarse que la inercia de género también ha pesado en esa decisión al considerarse que, de una manera o de otra, mejor o peor, la familia, es decir las mujeres, seguirá cuidando al dependiente. El balance de estos años arroja luces y sombras. Por una parte, el sistema de atención a la dependencia se ha consolidado y constituye la vía de acceso de las personas que no se pueden valer por sí mismas a las ayudas públicas. Sin embargo, desde 2012 el número de personas atendidas permanece prácticamente constante, 125.00 personas con derecho reconocido fallecieron a lo largo del período 2012-2015 sin recibir la ayuda a la que tenían derecho y un tercio de los dependientes no recibe ningún tipo de ayuda, de los que una cuarta parte tienen un grado de dependencia elevada (Observatorio de la Dependencia, 2016).

En resumen, solo durante un breve período, las necesidades de conciliación y de cuidado de las personas encontraron respuesta suficiente en las políticas sociales. Tan breve, que solo en parte llegaron a hacerse realidad. Con la crisis volvieron las carencias en materia de cuidado, que todavía duran, aunque mientras se escribe este texto se están produciendo cambios en las políticas del cuidado que podrían abrir una nueva etapa con la incorporación de nuevos recursos para menores y mayores dependientes.

4. Conclusión

El cuestionamiento del papel del Estado y la escasez de recursos se han acentuado con la llamada crisis, a la vez que los recortes salariales y la precariedad laboral hacían cada vez más necesario el trabajo remunerado de la mujer en las familias. Por otra parte, el reparto más equitativo del cuidado entre hombres y mujeres, aunque ha progresado en los últimos años, queda lejos de ser igualitario. La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo ha proseguido, a pesar de la crisis. Pero la situación laboral de las mujeres se resiente de sus obligaciones en el hogar: su participación, aunque creciente, es menor que la de los hombres, y se ve muy perturbada por su situación familiar. Las mujeres recurren en mucho mayor grado al tiempo parcial. Cuando carecen de empleo, figuran con mayor frecuencia que los hombres como inactivas y no en paro, aunque en esto su comportamiento se va acercando al de los hombres. Las mujeres se encuentran ahora en una situación más compleja que refuerza la vulnerabilidad que ya sufrían. El beneficio económico que supone la incorporación al mercado de trabajo de un número considerable de mujeres bien formadas ha sido apropiado por las empresas en forma de mayor producción y mayor competitividad, sin que el trabajo invisible que las mujeres desempeñaban en el hogar se financie con cargo a lo que ellas aportan a la producción de mercado. Se está produciendo, por un lado, una disminución del empleo, una rebaja salarial, un aumento de la intensidad laboral y un empeoramiento de las condiciones de trabajo; por otro, una drástica reducción de los recursos para la conciliación y el cuidado de las personas. En este contexto, las mujeres deben hacer frente al exceso de obligaciones que genera su doble pertenencia al mundo de la producción y al mundo del cuidado, que podría producir un retorno de las mujeres al hogar, como opción menos mala o única posible. Sin embargo, ello no está ocurriendo, tal como se ha visto en las páginas anteriores, incluso menos en nuestro país que en otros de nuestro entorno.

Por distintas razones, en las que habría que profundizar, las españolas mantienen el empleo más que los hombres y, si lo pierden, abandonan cada vez menos el mercado de trabajo y vuelven menos a la inactividad, como parece que todavía sucede en muchos países de la Unión Europea. Ello apunta al modelo de organización social definido por Fraser (1997), en el que todos los adultos, mujeres y hombres trabajan. Si, además, el Estado se retrae, la cuestión es: ¿quién cuida?

Referencias bibliográficas

- Balbo, L. (1978). La doppia presenza. *Inchiesta*, 32, 3-11.
- Campillo Poza, I. (2014). Desarrollo y crisis de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España (1997-2014). Un marco explicativo. *Investigaciones feministas*, (5), 207-231.
- Chodorow, N. (1978). *The Reproduction of Mothering: Psychoanalysis and the Sociology of Gender*. Berkeley: University of California Press.
- Durán, M. A. (1986). *La jornada interminable*. Barcelona: Icaria.
- Ehrenreich, B. and Hochschild, A. R. (2003). *Global Woman*. Nueva York: Metropolitan Books.
- Elizalde-San Miguel, B.; Gandasegui, V. y Díaz Gorfinkiel, M. (2015). Crisis y estado del bienestar en el cuidado de menores: reflexiones conceptuales a partir de un estudio comparado de España y Noruega. *Revista de Economía Crítica*, (20), 120-134.
- Ellingsaeter, A. L. and Leira, A. (2006). *Politicising parenthood in Scandinavia: Gender relations in welfare states*. Bristol: The Policy Press.
- European Commission, D-G for Justice and Consumers (2015). Strategic Engagement for Gender Equality 2016-2019, *Documento de Trabajo SWD*, (0278).
- Eurostat (2019). *Labour Force Survey*. Online. Recuperado el 20 de abril de 2019 de <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Fagnani, J. et Letablier, M. T. (2001). Famille et travail: contraintes et arbitrages. *Problèmes politiques et sociaux*, (858).
- Fernández Cordón, J. A. y Tobío, C. (2005). *Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales*, (79). Madrid: Fundación Alternativas.
- Fernández Cordón, J. A. y Tobío, C. (2007). *Andalucía. Dependencia y solidaridad en las redes familiares*. Sevilla: IEA, Junta de Andalucía.
- Fernández Cordón, J. A. y Tobío, C. (2015). El déficit de cuidado ante la crisis. En C. Castaño (Ed.), *Las mujeres en la Gran Recesión*, (pp. 201-238). Madrid: Ediciones Cátedra.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición «postsocialista»*. Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre.
- Gilligan, C. (1985). *La moral y la teoría: psicología del desarrollo femenino*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hantrais, L. and Letablier, M. T. (1996). *Families and Family Policies in Europe*. Londres: Longman.
- Hochschild, A. (1989). *The Second Shift: Working Parents and the Revolution at Home*. New York: Viking Press.
- Instituto Nacional de Estadística (2019). Mujeres y hombres en España. Online. Recuperado el 8 de marzo de 2019 de http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INEPublicacion_C&cid=1259924822888&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayOut¶m1=PYSDetalleGratis
- Leira, A. (1992). *Welfare states and working mothers: The Scandinavian experience*. Cambridge University Press.
- Letablier, M. T. (2018). Family change, intergenerational relations and policy development in contemporary France. *Contemporary Social Science*. <https://doi.org/10.1080/21582041.2018.1476731>
- Lewis, J. (1999) (Ed.). *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring*. Ashgate: Aldershot.
- Lewis, J. (2009). *Work-Family Balance, Gender and Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lewis, J., Knijn, T., Martin, C. and Ostner, I. (2008). Patterns of development in work/family reconciliation policies for parents in France, Germany, the Netherlands, and the UK in the 2000s. *Social Politics*, 15(3), 261-286.
- Lister, R., Williams, F., Anttonen, A., Bussemaker, J., Gerhard, U., Heinen, J., Johansson, S., Leira, A., Siim, B. and Tobío, C. (2007). *Gendering citizenship in Western Europe. New challenges for citizenship research in a cross-national context*. Bristol: The Policy Press.
- Malo, M. Á. (2013). Economía política de la austeridad: una interpretación internacional. *Documentación Social*, (170), 53-69.
- Martín Palomo, M. T. (2016). *Cuidado, vulnerabilidad e interdependencia. Nuevos retos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Meil, G. y Rogero-García, J. (2014). Abuelas y abuelos y padres varones en el cuidado de la infancia. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 32(1), 49-67.
- Moreno Fernández, L. M. (2009). *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Motroshilova, N. V. (1983). Soviet Women in the Life of Society: Achievements and Problems. *International Social Science Journal*, 35(4), 733-746.
- Observatorio de la Dependencia (2016). Recuperado el 13 de febrero de 2019 de <https://www.directoressociales.com/images/documentos/dictamenes/XVIIdictamen/XVI%20DICTAMEN%20del%20OBSERVATORIO.pdf>

Pérez Ortiz, L. (2007). Las abuelas como recurso de conciliación entre la vida familiar y laboral. Madrid: Instituto de la Mujer.

Tobío, C. (2005). *Madres que trabajan: dilemas y estrategias*. Madrid: Cátedra.

Tobío, C. (2012). De las madres que trabajan a los hombres que cuidan. *Revista Internacional de Sociología*, 70(2), 399-422.

Tobío, C. (2016). Conciliación e igualdad de género en el cuidado de las personas. En M. C. La Barbera y M. Cruells López (coords.), *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas* (pp. 83-102). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Tobío, C. (2017). Uneven paths: women and welfare in Italy and Spain. *Journal of Gender Studies*, 26(2), 115-132.

José María Abellán Perpiñán*

ESPERANZA DE VIDA Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA SANITARIO

Este artículo revisa la evidencia disponible sobre el impacto del envejecimiento en la evolución del gasto sanitario. La edad cronológica per se no causa un mayor gasto, sino la relación de esta con los determinantes de necesidad. Se observa una expansión de la morbilidad en España, junto a una notable influencia de los factores no demográficos en el impulso del gasto. La adopción de una estrategia decidida de gestión de la cronicidad, fomento del envejecimiento activo y racionalización del uso de las tecnologías sanitarias puede contener el crecimiento del gasto sanitario.

Life expectancy and sustainability of the health system

This article reviews the available evidence concerning the impact of aging on the evolution of health expenditure. The chronological age per se does not lead to greater expenditure, but rather its relationship with need determinants. In Spain, we are witnessing an expansion of morbidity, together with a notable influence of non-demographic factors on the boost in expenditure. The adoption of a decisive strategy for the management of chronicity, the promotion of active aging and the rationalisation of the use of health technologies could curb the increase in health expenditure.

Palabras clave: gasto sanitario, morbilidad, proximidad a la muerte, progreso técnico.

Keywords: health expenditure, morbidity, proximity to death, technical progress.

JEL: H51, I1, J1.

1. Introducción

El envejecimiento como fenómeno vital se ha equiparado tradicionalmente a la edad cronológica o edad «de calendario». Esta asociación es, de hecho, una premisa inherente al modelo clásico de demanda de salud, basado en la teoría del capital humano (Grossman, 1972). De acuerdo a tal perspectiva, el

stock de capital-salud de las personas se deprecia como efecto de una suerte de «reloj biológico» que marca nuestra decadencia. En cierto modo, podríamos calificar esta percepción del envejecimiento como determinista. No es de extrañar, por tanto, que una vez redimensionado el fenómeno a escala poblacional, describiéndolo como el avance de la población de 65 años (y 80 años) en adelante sobre la población total, se enciendan las alarmas a todos los niveles.

No en vano, en una publicación enormemente prestigiosa como es *The Lancet*, medio en el que se publican desde 2012 los resultados de los sucesivos informes del *Estudio de la Carga Global de la Enfermedad*,

* Departamento de Economía Aplicada y Grupo de Trabajo en Economía de la Salud (GTES) de la Universidad de Murcia.

Versión de 22 de abril de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.908.6824>

se calificó el envejecimiento como «el próximo desafío de la salud pública global», ya que, «por vez primera en la historia, la población de 65 y más años en el mundo sobrepasará a los niños menores de 5 años» (Suzman *et al.*, 2014). La transferencia de esta preocupación al contexto de la sostenibilidad del gasto sanitario está mediada por la observación de que, en general, el promedio de dicho gasto aumenta conforme lo hace la edad de los pacientes. Así lo sugieren los estudios realizados en España (Ahn *et al.*, 2003, 2005; Casado *et al.*, 2009; Abellán *et al.*, 2013; Blanco-Moreno *et al.*, 2013a, b), observándose cuando se dispone de datos poblacionales un cierto declive en las edades más avanzadas (Vela *et al.*, 2019). La evidencia, más abundante, existente en otros países, señala un patrón semejante al descrito (Howdon y Rice, 2018; Hazra *et al.*, 2018).

La implicación de lo anterior es que durante más de dos décadas la mayoría de las simulaciones de la evolución del gasto sanitario se han basado en la aplicación de proyecciones demográficas al perfil de gasto por tramos de edad, mantenido constante a lo largo de todo el horizonte proyectado (OECD, 1988).

Pero, ¿realmente es la edad cronológica el principal determinante del crecimiento del gasto sanitario? ¿No será la aparente correlación positiva entre gasto sanitario y edad una pista falsa? ¿Un señuelo o *red herring*, como dicen los anglosajones, para despistar, como en las novelas de intriga? ¿No serán otros factores los auténticos responsables del impulso del gasto sanitario? Este artículo intentará esclarecer estas cuestiones, revisando la evidencia disponible, poniéndola en relación al gasto sanitario público español.

2. El marco de análisis de la relación entre envejecimiento y gasto sanitario

La visión económica tradicional sobre la demanda de salud (Grossman, 1972) contempla el envejecimiento como un proceso de depreciación del *stock* de capital-salud individual ligado al paso del tiempo (a la

edad cronológica) *per se*. Esta depreciación es, además, tanto mayor cuanto mejor es el estado de salud (mayor es el *stock*). Desde una perspectiva fisiológica esta concepción es errónea, interpretándose en su lugar el envejecimiento como un proceso de creciente fragilidad o acumulación de déficits (Dalgaard y Strulik, 2014), cuya progresión depende de la influencia del medioambiente, la oferta de tecnologías sanitarias, la inversión realizada en la propia salud y de una fuerza fisiológica que refleja el inevitable proceso de deterioro que experimenta el ser humano conforme cumple años. De acuerdo a este planteamiento la salud declina a un ritmo creciente conforme aumenta la fragilidad, no la edad en sí misma, cuya influencia es indirecta, debido a que la probabilidad de morir y acumular déficits aumenta exponencialmente con ella.

Numerosos estudios, micro (con datos individuales de una muestra o de una población) y macroeconómicos (con datos agregados de varios países), han analizado retrospectivamente la importancia relativa de los potenciales determinantes de la evolución del gasto sanitario, entre los cuales se halla la edad (Gray, 2005; Christiansen *et al.*, 2006; Raitano, 2006; Payne *et al.*, 2007). De acuerdo a la evidencia disponible, los factores determinantes del gasto sanitario operan tanto del lado de la demanda, como de la oferta (EC, 2006; De Meijer *et al.*, 2013). En el primer caso, además de los factores puramente demográficos (tamaño y estructura por edad y sexo de la población), destacan los determinantes de necesidad (aquellos que a la postre motivan la demanda de asistencia sanitaria por los individuos), y que podemos clasificar en morbilidad (deterioro agudo o crónico del estado de salud), discapacidad (dificultad para realizar las actividades de la vida diaria) y proximidad a la muerte. Asimismo, la renta per cápita también determina la demanda sanitaria. Por el lado de la oferta, encontramos un conglomerado de elementos no demográficos que abarca el cambio o progreso técnico propiciado por la innovación biomédica, la inflación diferencial del sector sanitario y la organización institucional del mismo, que afecta a

la accesibilidad poblacional, a las prestaciones, y a las pautas de prescripción y uso de las tecnologías por los profesionales sanitarios. La influencia de la oferta tecnológica y las prácticas médicas se estima de forma residual, como diferencia entre la tasa de variación del gasto sanitario y la del resto de determinantes, denominándose residuo o prestación real media a la estimación obtenida (OECD, 1987).

Los resultados de los estudios de los determinantes del gasto sanitario sirven a su vez para informar los supuestos adoptados cuando se proyecta a futuro su dinámica (De La Maisonneuve y Oliveira, 2013; EC, 2018). De acuerdo a estos modelos de simulación o proyección, el gasto sanitario agregado en el año t puede inicialmente descomponerse como sigue:

$$G_t = \sum_i \sum_s \sum_f c_{isft} \cdot P_{isft} \quad [1]$$

Donde c_{isft} es el coste unitario o gasto per cápita a precios corrientes para cada grupo de edad i , sexo s y función de gasto f (gasto hospitalario, gasto en atención primaria, etcétera). La distribución del gasto c_{isft} por tramos de edad recibe el nombre de «perfil de gasto». El producto del perfil de gasto por la población P_{isft} en cada grupo $isft$ da como resultado el gasto sanitario total.

Algunos de los factores determinantes de la evolución de G_t están expresamente representados en la Ecuación [1], como es el caso de los factores demográficos. Otros, en cambio, como puedan ser la influencia de la proximidad de la muerte, dado que la mayor parte del gasto sanitario se efectúa al final de la vida (costes de mortalidad), o del estado de salud, merced a la relación entre gasto sanitario y morbilidad (costes de morbilidad), no se explicitan en la Ecuación [1]

Como veremos más adelante, el efecto de la proximidad de la muerte requiere ajustar el gasto sanitario medio empleado en las proyecciones, diferenciando entre los costes de los supervivientes y de los fallecidos. Este tratamiento diferenciado obedece a la hipótesis de que el descenso en las tasas de mortalidad hará que el porcentaje de personas en cada cohorte

de edad que se encuentra cerca de la muerte también disminuya, lo que provocará a su vez que, *ceteris paribus*, descienda el gasto total (hipótesis de los costes de mortalidad). Asimismo, la incorporación del estado de salud como determinante adicional del gasto sanitario precisa de la adopción de nuevas hipótesis acerca de la relación que observa entre sí la evolución de la mortalidad y la morbilidad.

Tres son las hipótesis epidemiológicas establecidas al respecto, dependiendo de que la tasa de mortalidad decrezca más, igual o menos rápidamente de lo que lo hace la tasa de morbilidad. En el primer supuesto, el período de morbilidad que precede a la muerte se expande (Gruenberg, 1977). En el segundo, la duración de la morbilidad permanece constante, habiéndose pospuesto simplemente su inicio (Manton, 1982). La tercera hipótesis, en cambio, predice una compresión de la morbilidad hacia el final de la vida, reduciendo su duración (Fries, 1980).

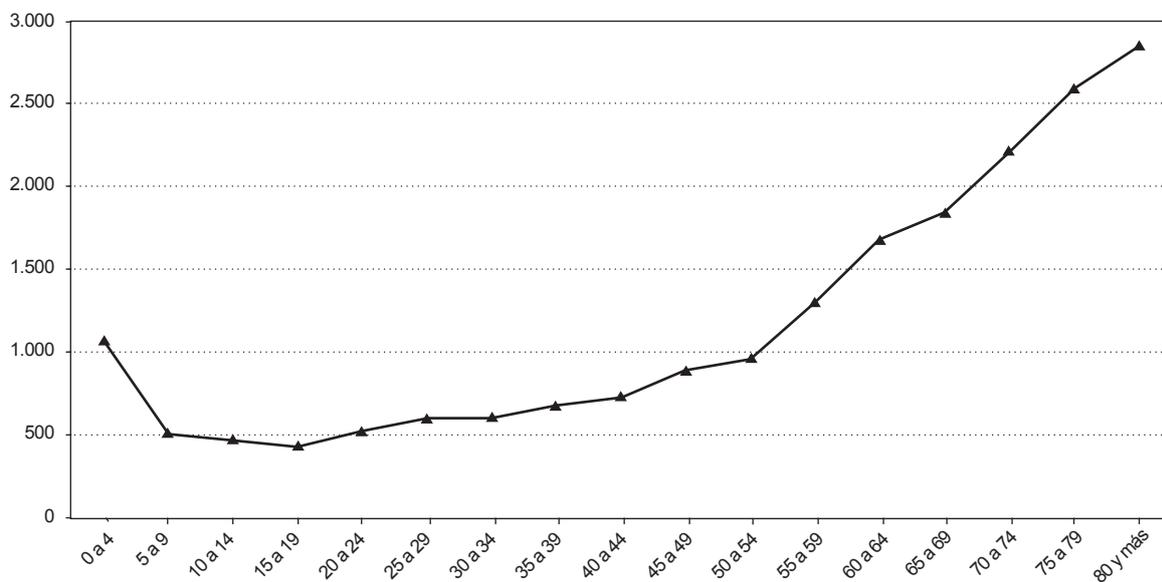
La adopción de supuestos sobre cada uno de los elementos mencionados, así como sobre otros factores no demográficos como la renta per cápita, el progreso técnico y los precios relativos, propicia la simulación de distintos escenarios de gasto que examinaremos de forma sucesiva.

3. El escenario demográfico «puro»

El método tradicional de proyección del impacto futuro del envejecimiento sobre el gasto sanitario consiste en multiplicar el perfil de gasto de cada grupo de edad en el año base por el número de personas previstas, para cada año proyectado, en cada uno de esos grupos. Al mantenerse constantes los perfiles de gasto, se asume implícitamente que todas las ganancias de longevidad lo son en mala salud. Se está asumiendo, por tanto, la hipótesis de expansión de la morbilidad. Como ejemplo del predominio de este tipo de proyecciones hasta tiempos recientes, a principios del presente siglo un estudio de la OCDE (Dang *et al.*, 2001) predecía, empleando este método para 13 de

GRÁFICO 1

PERFIL DE GASTO SANITARIO EN ESPAÑA, 2008
(En euros constantes de 1998 per cápita)



FUENTE: Blanco-Moreno *et al.* (2013a).

los 14 países considerados, un crecimiento del gasto sanitario de entre 3 y 3,5 puntos porcentuales del PIB a lo largo del período 2000-2050.

También en España la mayoría de los estudios realizados, ya hayan considerado en sus proyecciones únicamente el impacto demográfico (Ahn *et al.*, 2003, 2005; Puig-Junoy *et al.*, 2004; Sánchez Fernández y Sánchez Maldonado, 2009), bien lo hayan estimado en conjunción al de otros determinantes (Abellán *et al.*, 2013; Blanco-Moreno *et al.*, 2013a), han considerado invariables los perfiles de gasto, sobreestimando así en potencia (de verificarse la hipótesis de los costes de mortalidad) la influencia del envejecimiento sobre el crecimiento del gasto sanitario.

El perfil reproducido en el Gráfico 1 muestra la forma habitual de «J», con un gasto medio elevado para los niños menores de cinco años, que crece de forma

pausada hasta la edad de 45 años, a partir de la cual se acelera el ritmo de crecimiento, sin interrupción hasta el grupo de 80 años en adelante. Este patrón es análogo en mujeres y hombres, con la salvedad de que el gasto medio de las mujeres excede al de los hombres hasta los 60 años, edad a partir de la cual se invierte la pauta. Este comportamiento dispar de los costes unitarios entre hombres y mujeres guarda una estrecha relación con la función reproductiva femenina, reflejada en los gastos asociados al embarazo y parto. Cuando el gasto agregado se descompone en diferentes funciones, algunos autores (Sánchez Fernández y Sánchez Maldonado, 2009) refieren perfiles con formas algo diferentes, aproximándose más a una «U» en el caso del gasto en atención primaria y especializada y a una «L» traspuesta en el caso del gasto en farmacia.

La construcción de perfiles de salud no está exenta de limitaciones. Una limitación obvia radica en que, salvo que se disponga directamente de datos poblacionales, resulta difícil desagregar el gasto sanitario más allá de los 85 años de edad. Este es el caso de muchos de los estudios citados con anterioridad. De esta forma, por lo general no es visible lo que sí se constata en estudios de cohorte realizados en EE UU (Neuman *et al.*, 2015) y en Reino Unido (Hazra *et al.*, 2018), donde los costes crecen hasta aproximadamente los 95 años, declinando a partir de dicha edad. Este declive del gasto medio en edades avanzadas sí que se observa con datos poblacionales de Cataluña (Vela *et al.*, 2019), alcanzándose el cénit de gasto per cápita en el intervalo que va de los 80 a los 89 años, reduciéndose a partir de ahí. Asimismo, el perfil de gasto sanitario del año 2016, construido para España en las últimas proyecciones realizadas por la Comisión Europea (EC, 2018), contempla un declive del gasto medio a partir de los 90 años de edad.

Otra consideración a realizar es que, incluso aquellos estudios que abarcan la práctica totalidad de las funciones de gasto sanitario, excluyen los servicios de atención de larga duración (función HC.3 del Sistema de Cuentas de Salud), que recogen el gasto en atención institucional y domiciliaria formal asociado a la discapacidad y la dependencia. De hecho, la Comisión Europea ofrece proyecciones de gasto diferenciadas, separando el gasto sanitario del gasto en cuidados de larga duración. Aunque los estudios que analizan el impacto del envejecimiento en los gastos de este tipo de cuidados son más escasos, la evidencia existente (De Meijer *et al.*, 2011) sugiere una dependencia más estrecha con la edad de la registrada por el gasto en otros servicios asistenciales.

Para hacerse una idea de cómo repercuten en las predicciones de crecimiento del gasto sanitario los supuestos latentes de constancia del perfil de gasto y del resto de factores no demográficos, un estudio de Casado *et al.* (2009), aplicando un modelo demográfico puro, estimó que aproximadamente un 44 % de todo

el crecimiento del gasto sanitario del conjunto de las comunidades autónomas (CC AA), predicho para el período 2005-2016, era atribuible en exclusiva al envejecimiento, explicándose el resto del incremento por la variación de la población total. Un estudio más reciente (Abellán *et al.*, 2013), aplicando el enfoque del residual, sitúa la contribución del factor demográfico (cambios en el volumen de población, así como en su estructura por edades) dentro del conjunto de determinantes adicionales considerados (precios relativos y residuo), cifrándola en algo menos del 21 % para el período 2002-2010.

4. El escenario de «costes de mortalidad»

Cuando el perfil de gasto sanitario por tramos de edad se descompone entre el correspondiente a aquellas personas que han fallecido durante el período de observación y aquellas otras que han sobrevivido al menos hasta el final de dicho período, se colige que la aparente relación directa entre gasto y edad es, en realidad, el resultado de un efecto composición (Howdon y Rice, 2018) derivado del hecho de que el gasto medio de los fallecidos (costes de mortalidad) excede al de los supervivientes en todos los grupos etarios. Además, mientras que el coste de los supervivientes aumenta con la edad, el coste de los fallecidos disminuye con esta, sugiriendo que la «proximidad a la muerte» puede poseer un papel importante para explicar el comportamiento del gasto sanitario.

La relación decreciente entre el gasto medio generado en el último año de vida y la edad está ampliamente documentada en numerosos estudios del coste de la muerte, sobre todo en EE UU, aunque también en Europa, incluida España (Raitano, 2006). Esta relación se manifiesta en forma de una ratio (denominada ratio *k*) decreciente entre el gasto medio de los difuntos y el de los supervivientes, que sugiere una menor probabilidad de ser hospitalizado o de iniciar cuidados intensivos (Levinsky *et al.*, 2001), así como una tendencia a sustituir asistencia sanitaria aguda

CUADRO 1
RATIOS DE GASTO FALLECIDOS/SUPERVIVIENTES, VARIOS ESTUDIOS

	Ahn <i>et al.</i> (2005)	Lubitz <i>et al.</i> (1995)	Seshamani y Gray (2004a)
	España	EE UU	Reino Unido
60-64	15,8	–	–
65-69	11,9	10,6	14,6
70-74	9,4	8,6	17,9
75-79	7,4	6,8	20,5
80-84	6,3	5,3	21,9
> 85	5,0	4,4	22,0
Todas las edades.....	24,1	6,8 (> 65 años)	–

FUENTE: Elaboración propia a partir de Raitano (2006).

por cuidados de larga duración (Werblow *et al.*, 2007) en edades avanzadas.

El Cuadro 1 recoge las ratios *k* correspondientes a varios estudios, incluido el de Ahn *et al.* (2005) para España, observándose la relación inversa esperada. No obstante, la mayoría de estos estudios hacen referencia únicamente al gasto hospitalario, que es la función de gasto más ampliamente analizada. Aquellos otros estudios de los costes de mortalidad que han incluido en su análisis el gasto en cuidados de larga duración concluyen que aquellos aumentan drásticamente con la edad (McGrail *et al.*, 2000; Yang *et al.*, 2003), creciendo este gasto, además, en el caso de los supervivientes, más rápidamente de lo que lo hace el gasto hospitalario. Por desgracia, las estimaciones de los costes de mortalidad para España se anclan en los costes de la asistencia hospitalaria, de manera que la ratio *k* no captura las diferencias de los costes de mortalidad de quienes no han recibido asistencia hospitalaria (Blanco-Moreno, 2013b).

Un abordaje metodológico diferente, más sofisticado, para contrastar la influencia de la cercanía de la muerte en el crecimiento del gasto sanitario, consiste

en identificar los fallecidos desde la fecha término del período de medición, retrocediendo en el tiempo, hasta llegar al año inicial, cuyo gasto sanitario quiere explicarse. El trabajo pionero en este campo (Zweifel *et al.*, 1999) halló que el efecto de la edad devenía en no significativo, una vez se controlaba por la proximidad a la muerte. Por esta razón, concluyó que la edad cronológica era una pista falsa, una *red herring*. Las críticas metodológicas que recibió el trabajo (Salas y Raftery, 2001) sirvieron para depurar la técnica econométrica a emplear, hoy ya estándar, consistente en un modelo en dos partes, que separa la decisión de consumir asistencia sanitaria y el gasto condicionado a dicha decisión. Con este procedimiento de estimación, los mismos autores han replicado el resultado original (Zweifel *et al.*, 2004), extendiéndolo, además, a otras funciones de gasto no hospitalarias (Werblow *et al.*, 2007).

Otros estudios que han aplicado esta misma metodología de análisis hallan una reducción considerable en el impacto de la edad sobre el gasto sanitario, aunque este sigue siendo positivo y estadísticamente significativo (Seshamani *et al.*, 2004a, b; Stearns

y Norton, 2004), particularmente en el caso de los cuidados de larga duración (Breyer y Felder, 2006; Werblow *et al.*, 2007; De Meijer *et al.*, 2011).

Los resultados obtenidos tanto por los estudios descriptivos de costes de mortalidad como por los modelos econométricos comentados han alimentado nuevas proyecciones de gasto sanitario, controlando por la proximidad a la muerte. Dicho control se ejerce computando de forma diferenciada los costes de los supervivientes y los fallecidos a lo largo del período de medición:

$$G_t = \sum_i \sum_s \sum_v \sum_f c_{isvft} \cdot P_{isvft} \quad [2]$$

Donde v representa el estatus de supervivencia, siendo el gasto per cápita diferente según el estatus (fallecido o superviviente) de cada individuo perteneciente a un grupo etario durante el año t .

La idea que subyace a estas proyecciones es que la omisión de los costes de mortalidad sesga al alza la influencia del envejecimiento sobre el crecimiento del gasto sanitario, habida cuenta de que la mayor parte del gasto se concentra en la etapa final de la vida y que ese momento se posterga hacia edades cada vez más avanzadas, merced a la extensión de la longevidad. Así, las diferencias registradas entre el incremento del gasto predicho por un modelo *naïve* (sin ajustar por los costes de la muerte) y un modelo «ampliado» (ajustado por los costes de mortalidad) llegan a ser muy considerables en el caso de los gastos sanitarios agudos, registrándose una sobrevaloración del gasto predicho superior al 50 % (Miller, 2001; Seshamani y Gray, 2004c; Stearns y Norton, 2004). Esta sobrevaloración se reduce sensiblemente, en cambio, cuando se incluyen los servicios de larga duración, reduciéndose al entorno del 20 % (Breyer y Felder, 2006). La evidencia existente para España apunta a un menor efecto de la proximidad de la muerte sobre el impulso del gasto sanitario, una vez que se proyectan los perfiles de gasto teniendo en cuenta el coste diferencial de fallecidos y supervivientes. Así, Casado *et al.* (2009) reportan una sobrevaloración de la tasa acumulada de gasto proyectada para el período 2005-2016,

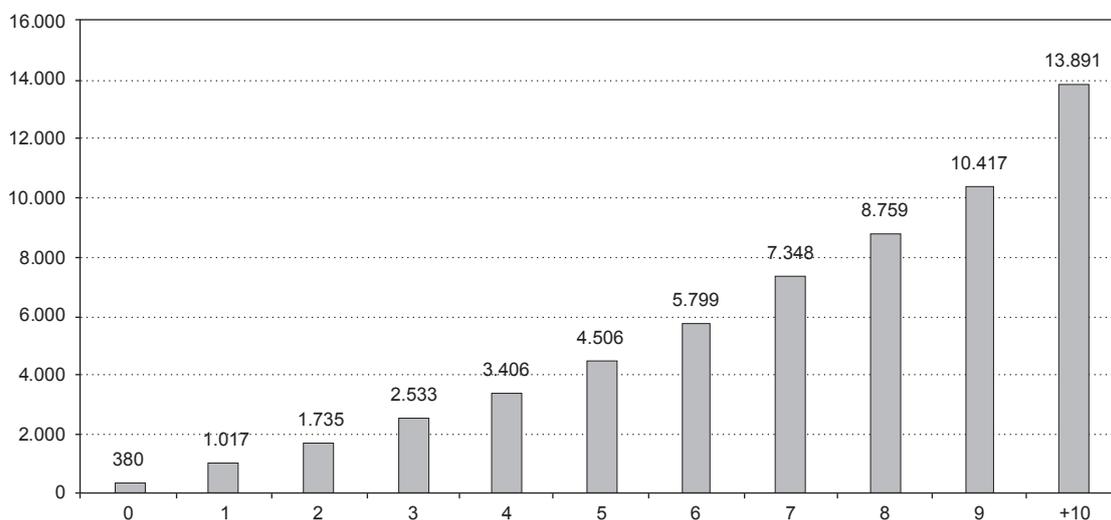
atribuible a la omisión de los costes de mortalidad, que oscila entre el 13 % y el 15 %, según las proyecciones de población escogidas. Por su parte, Blanco-Moreno *et al.* (2013b), con una metodología diferente, que incorpora expresamente hipótesis epidemiológicas, identifican una sobrevaloración bastante inferior, de alrededor del 5,5 % para la proyección que asume la hipótesis de posición de la morbilidad, también llamada de equilibrio dinámico.

5. El escenario de «costes de morbilidad»

Pese a la evidencia favorable a la hipótesis de los costes de mortalidad, varios autores han sugerido que, en realidad, la proximidad a la muerte no deja de ser sino una *proxy* de la morbilidad y la discapacidad, que se ha utilizado por carecer de bases de datos que incluyan microdatos sobre la prevalencia de estas (Dormont *et al.*, 2006; De Meijer *et al.*, 2011). En la base de esta observación reside la evidencia indicativa de una cierta compresión de la morbilidad en países de altos ingresos (sobre todo en EE UU) durante los años ochenta y parte de los noventa (Jacobzone *et al.*, 2000; Crimmins, 2004), también en España (Sagardui-Villamor *et al.*, 2005). Si, como sabemos, el gasto sanitario aumenta conforme lo hace el número de comorbilidades y limitaciones funcionales (ver Gráfico 2, que muestra estimaciones para el País Vasco), la omisión de la morbilidad en los análisis de regresión del gasto sanitario puede hacer que parte del efecto atribuido a la cercanía a la muerte se deba realmente a esa morbilidad inobservada. Si, además, se estuviese produciendo efectivamente una compresión de la morbilidad, las proyecciones realizadas, aun controlando por los costes de mortalidad, estarían sobrevalorando el impacto demográfico sobre el gasto futuro (De Meijer *et al.*, 2011).

Estudios recientes realizados en Reino Unido (Howdon y Rice, 2018), con datos de gasto hospitalario ingleses, y España (Carreras *et al.*, 2018), con datos de diferentes funciones de gasto sanitario (pero no servicios de larga duración) correspondientes a Cataluña, concluyen que la

GRÁFICO 2
 COSTE MEDIO SEGÚN NÚMERO DE COMORBILIDADES EN EL PAÍS VASCO



FUENTE: Elaboración propia a partir de Orueta *et al.* (2014).

proximidad a la muerte es en sí misma una *red herring*, actuando efectivamente como una *proxy* de morbilidad. En ambos estudios la cercanía a la muerte, aunque sigue teniendo una influencia estadísticamente significativa, pierde importancia al controlar por la morbilidad.

El análisis de los patrones de gasto seguido por beneficiarios del programa Medicare en EE UU (Davis *et al.*, 2016) revela que un 49 % de los fallecidos en 2012 exhibieron un patrón de gasto elevado y persistente durante todo el último año de vida, lo cual indica que esas personas ya arrastraban un alto nivel de gasto sanitario antes de entrar en el período cercano a la muerte. El mismo estudio señala que es el número de enfermedades (y no tanto el tipo específico de enfermedad) el principal determinante de las trayectorias de gasto, de modo que alrededor de un 63 % de los sujetos de gasto elevado y persistente acumulan cuatro o más enfermedades. Estos resultados contribuyen a explicar por qué la proximidad a la muerte pierde capacidad explicativa cuando se controla por la morbilidad.

Al mismo tiempo, otro estudio reciente (Hazra *et al.*, 2018) realizado en Reino Unido, considerando cohortes de edad muy avanzada (de 80 años en adelante), halla que, si bien el gasto siempre aumenta con el número de comorbilidades, este decrece con la edad de los fallecidos, mientras que resulta independiente de la edad de los supervivientes. Este hallazgo abunda en la idea de un efecto composición latente en los perfiles de gasto, incluso tras controlar por el volumen de comorbilidades, que podría conducir a una sobrevaloración de la influencia de la edad, de no ajustarse por el coste de la muerte. Esto, de hecho, es lo que reflejan las proyecciones efectuadas para España (Cuadro 2), abarcando el período 2008-2060, en las que se simulan escenarios diferentes para cada una de las hipótesis epidemiológicas antes señaladas (expansión, compresión y posposición de la morbilidad). Estas hipótesis se incorporan a la Ecuación [2] mediante un desplazamiento lineal de los perfiles futuros de gasto (EC, 2006).

CUADRO 2
ESCENARIOS PROYECTADOS PARA ESPAÑA, 2008-2060

Evolución del estado de salud	Evolución del gasto sanitario per cápita*	
	Costes de mortalidad	
	Excluidos	Incluidos
Expansión de morbilidad	1,88	1,78
Equilibrio dinámico	1,12	1,06
Compresión de morbilidad	0,47	0,43

NOTA: * Se asume que el gasto sanitario per cápita crece al mismo ritmo que el PIB per cápita.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Blanco-Moreno *et al.* (2013b).

Como puede apreciarse, con independencia de la hipótesis epidemiológica adoptada, el crecimiento proyectado para el gasto sanitario en términos del PIB siempre resulta algo inferior cuando se ajusta por los costes de mortalidad. Bien es cierto, no obstante, que la importancia del sesgo de omisión de dichos costes resulta muy reducida. Por el contrario, el impacto que tiene sobre el crecimiento del gasto sanitario asumir una u otra hipótesis epidemiológica es muy sustancial, abarcando del 7,2 % al 29,7 %, según se asuma la hipótesis expansiva o la compresiva.

Por su parte, uno de los estudios más completos publicados sobre los determinantes del gasto sanitario (Dormont *et al.*, 2006) ilustra a nivel agregado (considerando la estructura de edades de la población francesa) cómo puede sobrevalorarse enormemente el impacto demográfico, de no tenerse en cuenta los cambios experimentados en los patrones de morbilidad. Así, el retroceso de la morbilidad experimentado en Francia entre 1992 y 2000 tiene un impacto negativo en el crecimiento del gasto (-9,7 %) que más que compensa el impacto positivo de la demografía (+6,4 %).

6. Tendencias de morbilidad en España

Entre 1986 y 1999 se registró en España un aumento de la esperanza de vida de la población de 65

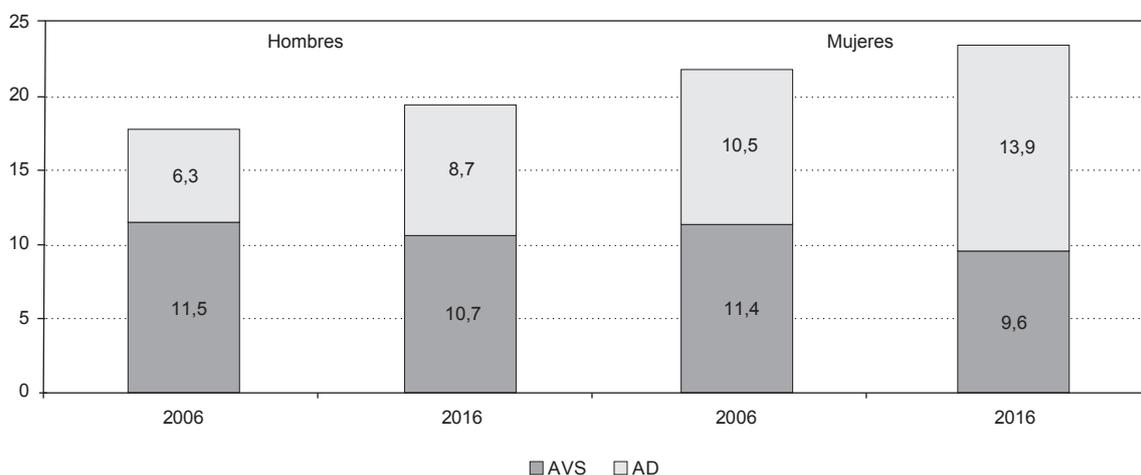
y más años, reduciéndose no obstante la proporción de años vividos con discapacidad en ese tramo de edad, consecuencia de un inicio más tardío del período de vida con discapacidad (Sagardui-Villamor *et al.*, 2005). Esta evidencia favorable a la hipótesis de compresión de la morbilidad se ha puesto en entredicho en años más recientes, señalándose que: «No todos los países muestran una evidencia consistente con una compresión de la morbilidad. Italia, España y Grecia parecen tener una proporción mucho mayor de población discapacitada para todas las edades, con independencia de la medida utilizada» (Chatterji *et al.*, 2015, p. 572).

Esta impresión negativa se ve reforzada al emplear microdatos más recientes de las encuestas de discapacidad del INE, evidenciándose un aumento de la prevalencia de la discapacidad total en la población mayor de 65 años en España entre 1999 y 2008 (Abellán *et al.*, 2015). Este aumento se concentra, además, en la categoría más severa de discapacidad (acumulación de tres a seis limitaciones en actividades básicas de la vida diaria), que está más relacionada con la demanda de cuidados de larga duración.

El último informe de esperanzas de vida del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (MSCBS, 2019) confirma que la tendencia que se dibuja en España es la de una expansión de la morbilidad, tanto en

GRÁFICO 3

AÑOS DE VIDA SALUDABLE Y AÑOS CON DISCAPACIDAD A LOS 65 AÑOS DE EDAD, 2006 Y 2016



FUENTE: Elaboración propia a partir del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (MSCBS, 2019).

hombres como en mujeres (Gráfico 3). En efecto, el aumento de 1,6 años de esperanza de vida a los 65 años registrado entre 2006 y 2016 ha venido acompañado de un retroceso de los años de vida saludables (-0,8 los hombres, -1,8 las mujeres) y un avance de los años con discapacidad (2,4 y 3,4, respectivamente).

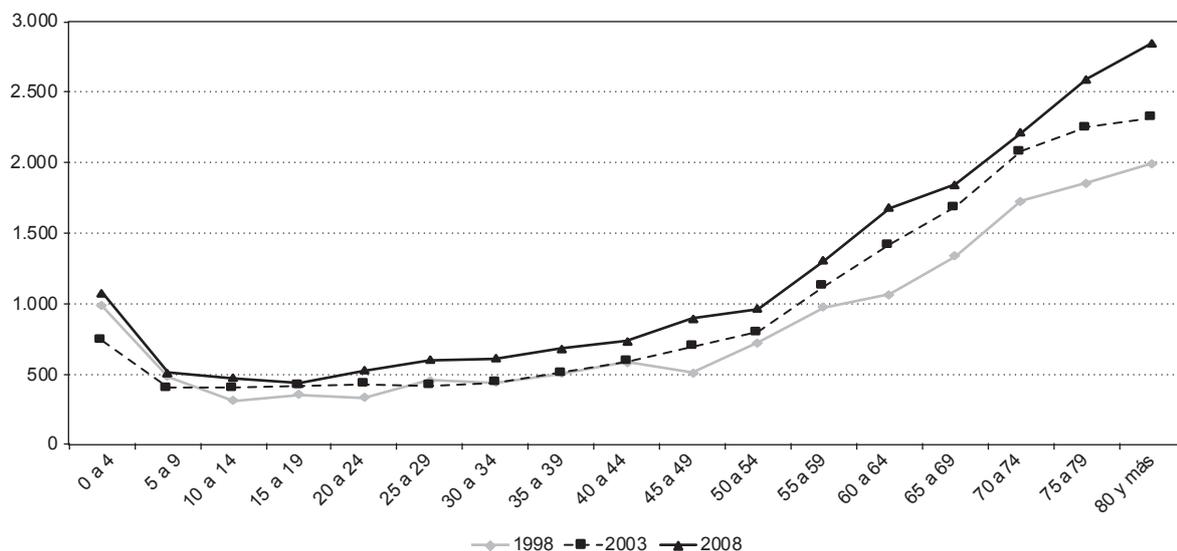
7. La importancia de los factores no demográficos

Incluso en aquellos casos en que efectivamente se ha detectado una compresión de la morbilidad, como ocurrió en Francia entre 1992 y 2000, el gasto sanitario acabó creciendo impulsado por los factores no demográficos; en concreto, por los cambios en las prácticas médicas para un nivel dado de morbilidad. Dichos cambios reflejan tanto la presión del progreso técnico, de la mano de tratamientos y procedimientos cada vez más costosos, como variaciones en la práctica clínica extendiendo nuevos tratamientos a pacientes de edad avanzada, e intensificando la atención recibida por episodio clínico (Dormont *et al.*, 2006). Asimismo, cuando se comparan

los perfiles de gasto hospitalario en Francia entre 1992 y 2000, se constata que la pendiente en este último año es sensiblemente más pronunciada, a partir de los 60 años, de lo que era en 1992. Este fenómeno, denominado *steepening* en la literatura, ha sido observado en varios países, sugiriendo que aunque los costes de mortalidad sean decrecientes con la edad para un año dado, estos pueden estar aumentando a lo largo del tiempo, además de crecer, en general, todo el gasto dirigido a la población mayor (Gregersen, 2014).

Junto al cambio técnico y los cambios en las prácticas sanitarias, otros factores no demográficos son la renta per cápita y los precios relativos, que tienden a crecer más rápidamente que en otros sectores, debido a la utilización intensiva del factor trabajo (De Meijer *et al.*, 2013). El impacto de estos factores no demográficos es referido en ocasiones como «exceso de crecimiento en costes» (Smith *et al.*, 2009), definiéndose como el exceso de crecimiento del gasto sanitario por habitante sobre el incremento del PIB per cápita, tras controlar por el efecto del cambio demográfico. Dicho

GRÁFICO 4

PERFILES DE GASTO SANITARIO EN ESPAÑA, 1998, 2003 Y 2008
 (En euros constantes de 1998 per cápita)

 FUENTE: Blanco-Moreno *et al.* (2013a).

crecimiento excedentario se cifra con carácter general en un 1-2 % anual, debiéndose en su mayor parte al impacto de la innovación biomédica que llega a explicar entre un 27 % y un 75 % del total, según países y épocas (EC, 2018).

El análisis de los determinantes del crecimiento del gasto sanitario español entre 1998 y 2008, mediante el enfoque del residual (Blanco-Moreno *et al.*, 2013a), revela que dicho crecimiento estuvo dominado por el avance de la prestación real media, representando un 88 % de la variación total del gasto per cápita. El ritmo de crecimiento de la prestación real por persona superó en casi un punto al crecimiento del PIB per cápita en términos reales (2,79 % vs. 1,9 %). Este exceso de crecimiento con respecto al experimentado por la renta nacional incluye el efecto de todos los factores no demográficos, quedando reducido el impacto de la demografía a tan solo un 12 % del avance del gasto sanitario per cápita. A su vez, el examen de los perfiles de gasto en 1998, 2003 y

2008 (a precios constantes de 1998) refleja indicios de *steepening* en España (Gráfico 4), sobre todo en el caso del gasto hospitalario, que registra su mayor crecimiento entre la población de 65 y más años.

Cuando se intenta desentrañar la composición del residuo estimado, se observa que durante el período 2002-2009 una parte sustancial del mismo se encuentra fuertemente correlacionada con variables inflacionistas específicas del sector sanitario, fundamentalmente consumos intermedios hospitalarios (capitalizado probablemente por el avance de la farmacia hospitalaria) y salario medio en atención primaria y hospitalaria. Una vez reajustado el residuo, trasladando estos efectos inflacionistas a un factor diferenciado, se observa un adelgazamiento de la importancia relativa del factor residual, pasando del 45,5 % al 26 %, al tiempo que engorda la del factor inflación, que pasa del 34 % al 57 %. El peso del factor demográfico tras efectuar estos reajustes queda disminuido a un 17 % (Abellán *et al.*, 2013).

8. Conclusiones

El repaso efectuado a la evidencia empírica disponible en relación al impacto del envejecimiento en la evolución del gasto sanitario revela una compleja urdimbre de interacciones que dificulta la obtención de conclusiones nítidas. No obstante, parece claro que la edad cronológica *per se* no causa un mayor gasto sanitario, sino la relación de esta con los determinantes de necesidad (morbilidad, discapacidad y proximidad a la muerte) —con la excepción, quizás, del gasto en servicios de larga duración— y, sobre todo, su interacción con determinantes sociales y de comportamiento (progreso técnico y práctica clínica).

Con la información epidemiológica existente para España, no parece observarse una compresión de la morbilidad, sino más bien lo contrario, una expansión de la misma conducente a una ampliación de los años vividos con discapacidad, cuyo peso crece en relación a la esperanza de vida de la población de 65 y más años. La elevada prevalencia de enfermedades crónicas como la hipertensión y la diabetes en España oscurece aún más el panorama.

Los análisis más recientes abordados en España en relación a la influencia de la oferta y uso de las tecnologías sanitarias sobre el gasto sanitario, si bien no abarcan la totalidad del período de crisis económica, ni la recuperación posterior, confieren un gran protagonismo a la innovación biomédica y sugieren, asimismo, un papel significativo de los precios relativos, en consonancia con las predicciones de la denominada enfermedad de Baumol de los servicios públicos (Baumol, 1967).

La lectura positiva de todo lo anterior es que, como indican las últimas proyecciones realizadas por la Comisión Europea (EC, 2018), la adopción de una estrategia decidida de gestión de la cronicidad, fomento del envejecimiento activo y racionalización del uso de las tecnologías sanitarias puede contener enormemente el crecimiento del gasto sanitario, dado que los diferentes escenarios proyectados dibujan un abanico de simulaciones sobre el impulso del gasto sanitario en relación al

PIB, que abarcan desde el 0,1 % (en el supuesto de una posposición de la morbilidad) hasta un 2 % (como consecuencia del impacto de factores no demográficos).

Referencias bibliográficas

- Abellán, A., Pujol, R., Pérez, J. y Rodríguez-Laso, A. (2015). Cambios en la discapacidad de las personas mayores entre 1999 y 2008 en España. *Estadística española*, 57(188), 215-226.
- Abellán, J. M. (Dir.), Sánchez, F. I., Méndez, I. y Martínez, J. E. (2013). *El sistema sanitario público en España y sus comunidades autónomas: sostenibilidad y reformas*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Ahn, N., García, J. and Herce, J. A. (2005). Demographic uncertainty and health care expenditure in Spain. *Documento de trabajo*, (7). Madrid: FEDEA.
- Ahn, N., Meseguer, J. A. y Herce, J. A. (2003). Gasto sanitario y envejecimiento de la población en España. *Documento de trabajo*, (7). Fundación BBVA.
- Baumol, W. J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis. *The American Economic Review*, 57(3), 415-426.
- Blanco-Moreno, A., Urbanos Garrido, R. y Thuissard Vasallo, I. J. (2013a). Evolución de la prestación real media en España por edad y sexo (1998-2008) y su repercusión en las proyecciones de gasto sanitario público. *Gaceta Sanitaria*, 27(3), 220-225.
- Blanco-Moreno, A., Urbanos Garrido, R. and Thuissard Vasallo, I. J. (2013b). Public healthcare expenditure in Spain: measuring the impact of driving factors. *Health Policy*, 111(1), 34-42.
- Breyer, F. and Felder, S. (2006). Life expectancy and health care expenditures: a new calculation for Germany using the costs of dying. *Health Policy*, 75(2), 178-186.
- Carreras, M., Ibern, P. and Inoriza, J. M. (2018). Ageing and healthcare expenditures: exploring the role of individual health status. *Health Economics*, 27(5), 865-876.
- Casado, D., Puig, J. y Puig, R. (2009). *El impacto de la demografía sobre el gasto sanitario futuro de las comunidades autónomas*. Fundación Pfizer.
- Chatterji, S., Byles, J., Cutler, D., Seeman, T. and Verdes, E. (2015). Health, functioning, and disability in older adults —present status and future implications. *The Lancet*, 385 (9.967), 563-575.
- Christiansen, T., Bech, M., Lauridsen, J. and Nielsen, P. (2006). Demographic changes and aggregate health-care expenditure in Europe. *ENEPRI Research Report*, (32).
- Crimmins, E. M. (2004). Trends in the health of the elderly. *Annual Review of Public Health*, 25(1), 79-98.

- Dalgaard, C. J. and Strulik, H. (2014). Optimal aging and death: understanding the Preston curve. *Journal of the European Economic Association*, 12(3), 672-701.
- Dang, T., Antolin, P. and Oxley, H. (2001). Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending. *Working Papers*, (305) Economics Department, Organisation for Economic Cooperation and Development. Paris: OECD Publishing.
- Davis, M. A., Nallamothu, B. K., Banerjee, M. and Bynum, J. P. W. (2016). Patterns of healthcare spending in the last year of life. *Health Affairs*, 35(7), 1.316-1.323.
- De La Maisonnette, C., and Oliveira, J. (2013). Public spending on health and long-term care: a new set of projections. *OECD Economic Policy Papers*, (60). Paris: OECD.
- De Meijer, C., Koopmanschap, M., D'uva, T. B. and Van Doorslaer, E. (2011). Determinants of long-term care spending: age, time to death or disability? *Journal of Health Economics*, 30(3), 425-438.
- De Meijer, C., Wouterse, B., Polder, J. and Koopmanschap, M. (2013). The effect of population aging on health expenditure growth: a critical review. *European Journal of Ageing*, 10(4), 353-361.
- Dormont, B., Grignon, M. and Huber, H. (2006). Health Expenditure Growth: reassessing the threat of ageing. *Health Economics*, 15(9), 947-963.
- EC, D. G. Economic and Financial Affairs (2006). The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050). *European Economy, Special Report*.
- EC, D. G. Economic and Financial Affairs (2018). The 2018 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070). *European Economy, Institutional Paper* (79), May.
- Fries, J. F. (1980). Ageing, natural death, and the compression of morbidity. *The New England Journal of Medicine*, 303(3), 130-135.
- Gray, A. (2005). Population ageing and health care expenditure. *Ageing horizons* (2), 15-20.
- Gregersen, F. A. (2014). The impact of ageing on health care expenditures: a study of steepening. *The European Journal of Health Economics*, 15(9), 979-989.
- Grossman, M. (1972). On the concept of health capital and the demand for health. *Journal of Political Economy*, 80(2), 223-255.
- Gruenberg, E. M. (1977). The failure of success. *The Milbank Memorial Fund Quarterly Health and Society*, 55(1), 3-24.
- Hazra, N. C., Rudisill, C. and Gullifird, M. C. (2018). Determinants of health care costs in the senior elderly: age, comorbidity, impairment, or proximity to death? *The European Journal of Health Economics*, 19(6), 831-842.
- Howdon, D. and Rice, N. (2018). Health care expenditures, age, proximity to death and morbidity: implications for an ageing population. *Journal of Health Economics*, 57, 60-74.
- Jacobzone, S., Cambois, E. and Robine, J. M. (2000). Is the health of the older persons in OECD countries improving fast enough to compensate for population ageing? *OECD Economic Studies* 1(30).
- Levinsky, N. G., Yu, W., Ash, A., Moskowitz, M., Gazelle, G., Saynina, O. and Emanuel, E. J. (2001). Influence of age on Medicare expenditures and medical care in the last year of life. *Journal of the American Medical Association*, 286(11), 1.349-1.355.
- Manton, K. G. (1982). Changing concepts of morbidity and mortality in the elderly population. *The Milbank Memorial Fund Quarterly Health and Society*, 60(2), 183-244.
- Mcgrail, K., Green, B., Barer, M. L., Evans, R. G., Hertzman, C. and Normand, C. (2000). Age, costs of acute and long-term care and proximity to death: evidence for 1987-1988 and 1994-1995 in British Columbia. *Age and ageing*, 29(3), 249-253.
- Miller, T. (2001). Increasing longevity and Medicare expenditures. *Demography*, 38(2), 215-226.
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2019). *Esperanzas de vida en España*. Madrid: MSCBS.
- Neuman, P., Cubanski, J. and Damico, A. (2015). Medicare per capita spending by age and service: new data highlights oldest beneficiaries. *Health Affairs*, 34(2), 335-339.
- OECD (1987). Financing and delivering health care: a comparative analysis of OECD countries. *Social Policy Studies* (4). Paris.
- OECD (1988). *Ageing population: the social policy implications*. Paris: OECD Publishing.
- Orueta, J. F., García-Álvarez, A., García-Goñi, M., Paolucci, F. and Nuño-Solís, R. (2014). Prevalence and costs of multimorbidity by deprivation levels in the basque country: a population based study using health administrative databases. *PLOS one*, 9(2), 1-11.
- Payne, G., Laporte, A., Deber, R. and Coyte, P. C. (2007). Counting backward to health care's future: using time-to-death modelling to identify changes in end-of-life morbidity and the impact of aging on health care expenditures. *The Milbank Quarterly*, 85(2), 213-257.
- Puig-Junoy, J., Castellanos, A. y Planas, I. (2004). Análisis de los factores que inciden en la dinámica del crecimiento del gasto sanitario público. Registro histórico y proyecciones 2004-2013. En: J. Puig-Junoy (Dir), G. López-Casasnovas y V. Ortún. *¿Más recursos para la salud?*, cap. 3. Barcelona: Masson.
- Raitano, M. (2006). The impact of death-related costs on health-care expenditure: a survey. *ENEPRI, Research Report* (17).
- Sagardui-Villamor, J., Guallar-Castillón, P., García-Ferruelo, M., Banegas, J. R. and Rodríguez-Artalejo, F. (2005). Trends in disability and disability-free life expectancy among elderly people in Spain: 1986-1999. *The Journals of Gerontology*, (60), 1.028-1.034.

Salas, C. and Raftery, J. P. (2001). Econometric issues in testing the age neutrality of health care expenditure. *Health Economics*, 10(7), 669-671.

Sánchez Fernández, J. y Sánchez Maldonado, J. (2009). Necesidades de gasto sanitario público inducido por factores demográficos: un análisis por comunidades autónomas. *Revista de Estudios Regionales*, (8), 157-180.

Seshamani, M. and Gray, A. (2004a). Ageing and health-care expenditure: the red herring argument revisited. *Health Economics*, 13(4), 303-314.

Seshamani, M. and Gray, A. (2004b). A longitudinal study of the effects of age and time to death on hospital costs. *Journal of Health Economics*, 23(2), 217-235.

Seshamani, M. and Gray, A. (2004c). Time to death and health expenditure: an improved model for the impact of demographic change on health care costs. *Age and ageing*, (33), 556-561.

Smith, S., Newhouse, J. and Freeland, M. (2009). Income, insurance, and technology: why does health spending outpace economic growth? *Health Affairs*, 28(5), 1.276-1.284.

Stearns, S. C. and Norton, E. C. (2004). Time to include time to death? The future of health care expenditure predictions. *Health Economics*, 13(4), 315-327.

Vela, E., Clèries, M., Vella, V. A., Adroher, C. y García-Altés, A. (2019). Análisis poblacional del gasto en servicios sanitarios en Cataluña (España): ¿qué y quién consume más recursos? *Gaceta Sanitaria*, 33(2), 24-31.

Werblow, A., Felder, S. and Zweifel, P. (2007). Population ageing and health care expenditure: a school of "red herrings"? *Health Economics*, 16(10), 1.109-1.126.

Yang, Z., Norton, E. C. and Stearns, S. C. (2003). Longevity and health care expenditures: the real reasons older people spend more. *The Journals of Gerontology*, 58(1), S2-S10.

Zweifel, P., Felder, S. and Meiers, M. (1999). Ageing of population and health care expenditure: a red herring? *Health Economics*, (8), 485-496.

Zweifel, P., Felder, S. and Werblow, A. (2004). Population ageing and health care expenditure: new evidence on the red herring. *The Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice*, 29(4), 653-667.

RESEÑAS

AUSTERITY

When It Works and When It Doesn't

**Alberto Alesina, Carlo Favero
y Francesco Giavazzi**

Princeton University Press, 2019



Las subidas de impuestos deprimen la actividad económica más que los recortes de gasto público. Con ese titular podríamos resumir la obra *Austerity: When It Works and When It Doesn't*, de Alesina, Favero y Giavazzi. Los autores se sumergen en el siempre complicado mundo de los multiplicadores fiscales, área en la que llevan inmersos tres décadas. Pero esta vez lo hacen a través de una metodología novedosa: en su modelo no solo introducen las medidas fiscales

con impacto en el mismo período (como había hecho hasta ahora la literatura académica), sino que consideran también los anuncios del Gobierno sobre medidas fiscales futuras. De esta manera, por ejemplo, el plan de austeridad que anunció España en 2010 preveía un aumento del IVA para ese año del 0,5 % del PIB y una reducción del gasto público (recortes de salarios públicos y de inversión pública) del 1,2 % del PIB para ese año y de 0,6 % para el año siguiente. Los enfoques tradicionales, al modelar el año 2010, hubieran considerado únicamente las cifras 0,5 % y 1,2 %, pues son las que se implementan ese año. El modelo de los autores, sin embargo, también introduce para el año 2010 el recorte de gasto de 0,6 % anunciado para el año 2011. Tratan así de reflejar el principio ampliamente aceptado en economía de que empresas y hogares reaccionan hoy a los anuncios de medidas futuras, recogiendo consideraciones dinámicas en el comportamiento de los agentes.

Los autores construyen una base de datos con casi 200 planes de austeridad de 16 países de la OCDE (España entre ellos) puestos en marcha entre 1981 y 2014, y la ponen a disposición del público en el siguiente enlace: <https://press.princeton.edu/titles/13244.html>. Aproximadamente dos tercios de los planes de la muestra son clasificados como

reducciones de gasto (por ser este el componente mayoritario), mientras que el tercio restante se clasifica como aumento de impuestos. Los planes de austeridad duran una media de entre dos y tres años y tienen un tamaño medio del 1,83 % del PIB; los planes basados en reducciones de gasto duran algo más y tienen un tamaño ligeramente mayor.

Con dicha base de datos desarrollan un modelo econométrico para obtener relaciones de causalidad (concretamente, un *Vector Autoregression*, VAR) y concluyen que los ajustes fiscales basados en aumentos de impuestos generan profundas y prolongadas recesiones, mientras que aquellos basados en reducciones de gasto público tienen ligeros efectos negativos que desaparecen años después. Concretamente, un aumento de los impuestos del 1 % del PIB reduce el PIB real per cápita entre un 1 % y un 2 % en dos años, cifra que se eleva a un acumulado del 1,5 % - 2,5 % al cabo de los cuatro años. Por el contrario, una reducción del gasto público de la misma cuantía (1 % del PIB) hará caer el PIB real per cápita entre un 0 % y un 0,5 % al cabo de dos años; al cabo de cuatro años, sin embargo, el modelo estima una recuperación del producto hasta los niveles previos a la reducción del gasto público.

Esta conclusión entra en abierta contradicción con los

postulados keynesianos originales, para los que una disminución del gasto público afecta más negativamente al PIB que una subida de los impuestos, pues mientras el gasto público constituye un componente de la demanda agregada, los impuestos solo influyen en ella de manera indirecta (a través del resto de componentes, principalmente consumo).

Las principales críticas que tradicionalmente se han formulado contra el modelo keynesiano tienen que ver con su carácter estático y con obviar por completo el lado de la oferta. Desde el momento en que el ahorro es posible (p.ej. porque no todos los agentes de la economía tienen restricciones de liquidez), el mañana importa, y las expectativas sobre el futuro juegan un papel fundamental en la oferta de trabajo y capital de los agentes.

Es precisamente eso lo que consiguen captar los autores con su análisis. De hecho, el componente que mejor explica las diferencias de impacto de impuestos y gasto público de su modelo es la inversión privada, que según sus cálculos se contrae fuertemente ante un aumento de los impuestos, mientras que un recorte de gasto público parece estimularla ligeramente. La explicación que según los autores podría estar detrás de este comportamiento tan heterogéneo de la inversión es la siguiente: los inversores, que

se preocupan especialmente por el largo plazo, dado el tiempo de maduración de sus inversiones, reaccionan mejor ante medidas que, además de reducir el déficit, estabilizan las finanzas públicas a futuro. En ese sentido, una contracción fiscal que aumente los impuestos pero que no aborde el crecimiento automático de determinadas partidas de gasto (pensiones, salarios públicos, sanidad) podrá reducir temporalmente el déficit, pero no estabilizará el presupuesto futuro y los impuestos se acabarán volviendo a subir, según el razonamiento de los autores.

Además, realizan un ejercicio de robustez y se aseguran de que las anteriores conclusiones no vienen generadas exclusivamente por algún episodio, país o período particulares.

Los profesores intentan averiguar también si dentro del gasto del Gobierno existen diferencias de impacto entre el consumo y la inversión públicas. Sin embargo, les es imposible trabajar con ese nivel de desagregación debido a que en la muestra no existen planes de austeridad cuyo componente principal sea la reducción de inversión pública. Algo similar les ocurre con los impuestos: no pueden distinguir entre los diferentes efectos de la imposición directa e indirecta ante la escasez de planes basados principalmente en aumentos de impuestos indirectos.

Sí consiguen diferenciar, sin embargo, entre planes de gasto basados en disminución de transferencias y planes de gasto basados en reducción de consumo e inversión públicas, y obtienen que los recortes de transferencias son incluso más inocuos en términos de PIB real per cápita.

Pero, ¿y si el diferente impacto de gasto e impuestos se debiera a que las reducciones de gasto fuesen sistemáticamente acompañadas de otras políticas (monetarias o estructurales) que amortiguan el impacto negativo en el PIB? Tras introducir los tipos de interés en su modelo para captar el efecto de la política monetaria, los autores descubren que se reducen ligeramente las diferencias de impacto de los planes de gasto público e impuestos, aunque siguen siendo elevadas y estadísticamente significativas. Por otra parte, los autores calculan que la probabilidad de que el Gobierno adopte reformas estructurales es la misma, con independencia de que el plan de austeridad esté basado en el gasto o en los ingresos, por lo que descartan que las diferencias de impacto en el PIB se deban a que un determinado tipo de plan vaya sistemáticamente acompañado de reformas estructurales (lo que no contradice, apuntan los autores, el hecho contrastado de que los planes de austeridad acompañados de reformas estructurales

ven amortiguado su impacto negativo sobre el PIB).

Los autores reflexionan sobre las posibles razones que explican este impacto tan distinto de la austeridad basada en reducción de gasto y aquella otra basada en aumento de los impuestos, y formulan una hipótesis: los agentes perciben que los ajustes fiscales basados en recortes de gasto público tienen efectos más duraderos en el presupuesto que los planes fundados en incrementos de impuestos, lo que reduce la incertidumbre sobre un posible colapso fiscal y sobre la estabilidad macroeconómica del país, despejando así el horizonte para sus decisiones de inversión, trabajo y consumo.

Además del impacto en el PIB real per cápita de una contracción fiscal, el libro también analiza su impacto en la evolución de la deuda pública, concluyendo que los programas de reducción de gasto disminuyen la ratio deuda pública/PIB, mientras que los aumentos de impuestos no lo consiguen. Esto se debe a que la reducción del déficit gracias a un aumento de impuestos se ve más que compensada por la caída del PIB, por lo que la ratio aumenta.

La obra también trata de rebatir la tesis de Oliver Blanchard y Daniel Leigh de que los multiplicadores de la reciente contracción fiscal europea fueron mayores que los de experiencias

pasadas y que, por lo tanto, dañaron al PIB más de lo que se esperaba inicialmente. Para ello, los autores del libro reestiman su modelo solo hasta el año 2007 (justo antes del estallido de la crisis), y después introducen los planes de austeridad post-2010 para ver qué impacto predice el modelo. Las estimaciones que obtienen son, salvando las distancias, consistentes con los datos reales observados, por lo que concluyen que los efectos sobre el PIB de las contracciones fiscales que se pusieron en marcha se podían haber predicho con un modelo correctamente especificado. No obstante, los autores reconocen que algunos planes de austeridad fueron draconianos, y que en Grecia, por ejemplo, el FMI debería haber gestionado la crisis de deuda como lo hace con los países en desarrollo: reestructurándola.

Por otro lado, utilizando el modelo estimado hasta 2007, calculan que la tasa de crecimiento del PIB español en 2014 habría sido cuatro puntos porcentuales superior si los planes de austeridad se hubieran basado principalmente en reducciones de gasto en lugar de en aumentos de impuestos (que fue lo que ocurrió en nuestro país en el período 2012-2014).

Otro de los asuntos tratados en el libro es el «cuándo» de la austeridad, esto es, en qué contexto sus efectos negativos sobre la

actividad económica son más limitados. Concluyen, en línea con la doctrina mayoritaria, que los ajustes fiscales implementados durante una recesión deprimen más el PIB que aquellos puestos en marcha durante las expansiones (que, de hecho, parecen estimular ligeramente el PIB). Además, los autores descubren que la principal conclusión de toda su obra no se extiende a los períodos de expansión económica, pues en ellos no parecen existir diferencias de impacto entre los planes de austeridad basados en reducciones de gasto público y aquellos fundados en incrementos de los impuestos.

Por último, el libro se adentra de lleno en la economía política de la austeridad y trata de combatir la creencia generalizada de que los Gobiernos que apuestan por recortes de gasto y subidas de impuestos acaban siendo castigados en las urnas. Ese miedo, que ha sobrevolado Europa desde los comienzos de la última crisis, fue sintetizado hace años por el Presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, en una de sus célebres frases: «Todos sabemos lo que tenemos que hacer, pero no sabemos cómo hacerlo y resultar reelegidos después». Así, tanto los resultados de su modelo (al que incorporan ahora variables políticas) como la evidencia empírica que citan muestran que los Gobiernos

que adoptan ajustes fiscales no empeoran necesariamente sus resultados electorales. Además, encuentran evidencia de hechos ampliamente aceptados por el imaginario popular, como que es más probable que los Gobiernos implementen un ajuste fiscal cuanto más alejados se encuentran de la siguiente cita electoral, que las Administraciones de centro-derecha son más proclives al control del déficit, o que los Gobiernos de coalición lo son menos. También descubren, contrariamente a lo que se piensa, que los Gobiernos de centro-derecha no priorizan sistemáticamente reducciones de gasto a incrementos de impuestos. Los autores reconocen, no obstante, que en el campo de la política existe un sinfín de variables no medibles (por ejemplo, carisma) que hacen muy difícil aislar el efecto de la política fiscal en el resultado electoral.

Siguiendo en el campo de la economía política, los autores reflexionan sobre las posibles causas que mueven a los Gobiernos a aumentar los impuestos en lugar de reducir el gasto en tiempos de zozobra. Una primera razón es que la literatura no es lo suficientemente pacífica en el tamaño (y dirección) de los multiplicadores fiscales como para convencer de manera definitiva a la clase política de que son preferibles las reducciones

de gasto a las subidas de impuestos. Otra es que el impacto en el PIB puede no ser la única preocupación de un Gobierno (que puede estar también interesado, por ejemplo, en cuestiones redistributivas, aspecto del que el libro se desentiende deliberada y explícitamente). El tercer argumento que mencionan tiene que ver con la teoría de la acción colectiva de Mancur Olson: las reducciones de gasto público suelen afectar de manera concreta a colectivos bien definidos y con fuerte capacidad de organización, movilización e influencia (pensionistas, asociaciones empresariales, sindicatos, etc.), mientras que los incrementos de impuestos pueden no generar una respuesta coordinada al ser tan numerosa y dispersa la base de contribuyentes. Otra posible explicación está relacionada con la teoría de la burocracia de William Niskanen: los recortes de gasto suelen encontrar una fuerte oposición dentro del Gobierno ante la pérdida de poder que un menor presupuesto supone para los departamentos afectados. La quinta y última razón es puramente operativa: un aumento de impuestos se suele implementar más rápido que un recorte de gasto público (que exige selección de programas, revisión de criterios de elegibilidad, etc.).

En cuanto a las limitaciones de la obra, una de ellas tiene

que ver con la metodología: al basar las estimaciones en una muestra escogida de episodios de austeridad, no se dispone de suficientes observaciones por país como para calcular multiplicadores nacionales. Esto sí hubiera sido posible si los autores hubieran dejado que fuese el modelo (estructural) VAR el que extrajese año a año el componente exógeno de la política fiscal (esto es, aquel que no se debe al comportamiento de los estabilizadores automáticos o, dicho de otra manera, aquel que no responde al ciclo económico sino que lo causa), en lugar de, como hicieron, optar por el conocido como «enfoque narrativo» (en el que el investigador identifica manualmente episodios de variaciones de política fiscal que considera no debidas al ciclo económico, algo que no se puede conseguir para todos los años, siendo la muestra, pues, considerablemente menor). Los autores reconocen esta limitación, pero siguen apostando por esta metodología al permitirles algo que el VAR tradicional no puede: considerar como política fiscal en un determinado año no solo las medidas implementadas ese año, sino también las anunciadas a futuro, captando así hoy la reacción de los agentes a políticas futuras.

Otra limitación de este trabajo es que la muestra está

compuesta únicamente por planes de austeridad, por lo que su conclusión de que el multiplicador de los impuestos es mayor que el del gasto público no puede extrapolarse directamente a las expansiones fiscales.

Por último, el libro parece presentar como única disyuntiva en tiempos de agitación de los mercados de deuda la de elegir entre reducciones de gasto público y aumentos de impuestos, cuando en realidad quizá hubiera sido más interesante conocer qué habría ocurrido si en 2010 los Gobiernos europeos no hubiesen optado por la austeridad. ¿Habría aumentado el coste de financiación de los Gobiernos hasta expulsarlos finalmente de los mercados de capitales? ¿Habría bastado para calmar a los mercados una apuesta más decidida por las reformas estructurales, con el compromiso creíble de los Gobiernos de equilibrar su presupuesto en un plazo mayor de tiempo?

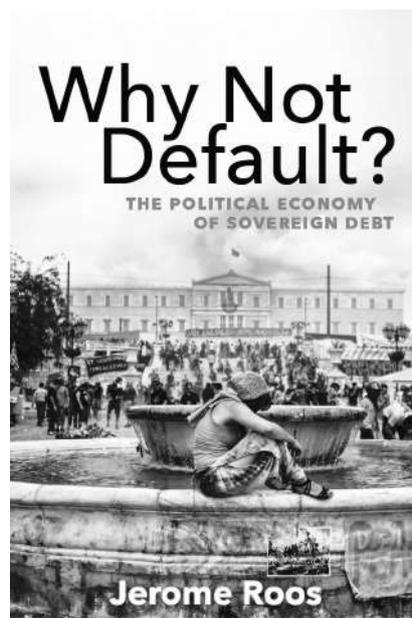
En cualquier caso, en el vasto mundo de los multiplicadores fiscales, se trata de una obra con una metodología novedosa que permite introducir consideraciones dinámicas en las decisiones de los agentes, y que, además, se atreve con un área tan complicada como es la economía política de la austeridad.

Alfonso Sahuquillo López

WHY NOT DEFAULT? The political economy of sovereign debt

Jerome Roos

Princeton University Press, 2019.



Desde el inicio de la crisis económica y financiera global de 2008, la financiación del déficit público y la sostenibilidad de la deuda se han constituido como uno de los debates más recurrentes y polémicos en la esfera política y económica internacional. Algunos autores críticos con la gestión de la crisis económica mundial sostienen que las políticas de austeridad y devaluación interna aplicadas en los países deudores han sido incapaces de estabilizar la deuda pública y de reducir el desempleo, dando lugar al cuestionamiento de un

principio que hasta la fecha parecía intocable: la financiación ortodoxa del déficit público a través de instrumentos de deuda y el cumplimiento estricto de las obligaciones frente a los acreedores. Ciertamente, desde este enfoque cabe preguntarse si en un contexto de grave estancamiento económico verdaderamente merece la pena pagar la deuda. En efecto, ¿no sería mejor anunciar un *default* y empezar de cero? ¿hasta qué punto tiene sentido deprimir la economía para pagar la deuda?

El cuestionamiento de las políticas de austeridad y el planteamiento del *default* como posible opción de política económica contrasta fuertemente con la firme voluntad de los Gobiernos de cumplir, cueste lo que cueste, con sus obligaciones frente a los acreedores. Para ciertos sectores, este contraste parece indicar que los intereses de los acreedores tienen más peso que el interés general en las decisiones de política económica, propiciando el cuestionamiento del sistema democrático y avivando el auge del populismo. En su intento de explicar lo que considera una anomalía democrática, Jerome Roos —autor del libro y profesor de economía política internacional en la London School of Economics (LSE)— trata de dar respuesta a una pregunta que hasta el momento sigue abierta

para los economistas: ¿por qué los Gobiernos deciden pagar la deuda?, o más concretamente, ¿cuáles son los factores que determinan la decisión de pagar la deuda o de entrar en *default*?, es decir, ¿cómo toman los Gobiernos esta decisión y qué variables tienen en cuenta?

La literatura económica ofrece varias respuestas a la pregunta anterior. Sin embargo, todas ellas comparten un supuesto común, subyacente a toda la teoría económica neoclásica que explica el comportamiento de cualquier agente: el Gobierno decide si paga la deuda o no tras realizar un análisis coste-beneficio del *default*. En ausencia de costes de *default*, la deuda pública ni siquiera podría existir: los Gobiernos siempre decidirían declarar un *default*, por lo que los inversores —a los que les atribuimos expectativas racionales— jamás accederían a comprar bonos de deuda pública. En consecuencia, la ortodoxia académica ha centrado sus esfuerzos en tratar de encontrar los costes del *default*. Los primeros autores en abordar esta cuestión fueron Eaton y Gersovitz (1981), que consideran que los Gobiernos pagan la deuda para mantener una buena reputación ante los acreedores y evitar ser excluidos de los mercados de deuda en el futuro. Una segunda explicación la proporcionan Bulow y Rogoff (1989),

que afirman que los países cumplen con sus obligaciones para evitar posibles sanciones, como un embargo comercial o una confiscación de los activos del deudor en el exterior. Otros autores, como North y Weingast (1989), consideran que el buen funcionamiento de las instituciones democráticas limita el poder del Gobierno y fortalece los derechos de propiedad, facilitando que los dos mecanismos anteriores sean más eficaces. Por último, otros autores hacen referencia a las externalidades negativas que un *default* podría ocasionar al sector privado, como los pánicos bancarios, la contracción del crédito y la consiguiente caída de la producción y el empleo.

A pesar del atractivo de las teorías anteriores, Roos argumenta que la evidencia empírica no respalda suficientemente sus conclusiones. Además, el análisis coste-beneficio no tiene en cuenta las implicaciones redistributivas del cumplimiento o del *default*. En consecuencia, este análisis solo sería válido si todos los miembros de la sociedad fuesen idénticos, es decir, bajo el supuesto de «agente representativo» que tanto utilizan los economistas en sus modelos. En contraste con esta visión, el autor del libro señala que la decisión de pagar la deuda o entrar en *default* no es el resultado de un proceso de optimización del Gobierno,

sino más bien el resultado de un conflicto de intereses entre distintos grupos sociales. Por una parte, existe un conflicto entre el país deudor y los acreedores internacionales y, por otra parte, entre los distintos grupos sociales del país deudor. Surge así la «hipótesis del poder estructural», que a través de un enfoque crítico de economía política encuentra tres mecanismos disciplinarios que utilizan los acreedores para forzar el pago de la deuda.

El primer mecanismo disciplinario es la existencia de un cártel de acreedores que imponga disciplina sobre el Gobierno del país deudor a través de la amenaza creíble de un boicot financiero, que cortase la financiación tanto al sector público como al sector privado del país deudor en caso de *default*. Para funcionar correctamente, este mecanismo requiere que la deuda pública de un país esté concentrada en un número de bancos lo suficientemente reducido como para permitir la coordinación de los acreedores y evitar el *free-riding*, así como que el país deudor no tenga una *outside option*, es decir, una fuente de financiación alternativa de algún Gobierno u organización aliada.

Si bien este primer mecanismo puede reducir enormemente los incentivos al *default*, no garantiza que un país deudor comprometido con el pago de su deuda

tenga la liquidez necesaria en el momento de cumplir sus obligaciones. En consecuencia, surge la necesidad de un prestamista oficial de último recurso que proporcione liquidez a los países deudores a cambio de una fuerte condicionalidad en sus políticas. Este prestamista oficial de última instancia, a través de la condicionalidad de sus préstamos, constituye el segundo mecanismo disciplinario.

Finalmente, los mecanismos anteriores se completan con el papel de intermediario que juegan las élites domésticas del país deudor en este conflicto. Según el autor, las élites domésticas comparten intereses con los acreedores extranjeros, por lo que utilizan toda su influencia política, económica y mediática para alterar el rumbo de los Gobiernos a favor de su interés, es decir, de la disciplina absoluta en el pago de la deuda. La fuerte influencia de estas élites domésticas sobre el Gobierno constituye el tercer mecanismo disciplinario, que más que incrementar los costes del *default* (como hace el primer mecanismo), o que garantizar la capacidad de pago del deudor (como hace el segundo mecanismo), se centra en internalizar la disciplina dentro del propio país deudor a través de su influencia directa en el Gobierno. De este modo, la hipótesis del poder estructural considera que la

decisión del Gobierno acerca del cumplimiento de las obligaciones con los acreedores dependerá del grado en el que estos tres mecanismos disciplinarios se encuentren operativos.

La historia de las finanzas está repleta de ejemplos que, según Roos, corroboran la validez de la hipótesis del poder estructural. En los años treinta, tras el estallido de la Gran Depresión, docenas de deudores soberanos se vieron forzados a suspender los pagos de su deuda externa. Aunque es obvio que la propia crisis fue un desencadenante directo de esta ola de impagos, el autor considera que estos no hubiesen sido posibles sin la enorme descentralización del mercado de bonos y la atomización creciente de los acreedores, que impidió una coordinación eficaz entre los mismos en defensa de sus intereses. Además, la ausencia de un prestamista de último recurso hizo inevitable los impagos. Por otra parte, la fuerte presión social en contra de las medidas de austeridad y la escasa dependencia del crédito extranjero debilitaron la influencia de las élites locales para imponer sus intereses en el Gobierno. Así, la inoperancia de los tres mecanismos disciplinarios facilitó lo que a día de hoy aún se considera la mayor ola de *defaults* de la historia.

Muy diferente fue la experiencia latinoamericana en la década

de los ochenta, apodada como la «década perdida» y marcada por la mayor crisis económica de la historia de Latinoamérica. Esta vez, los tres mecanismos disciplinarios estuvieron plenamente operativos, forzando a los países a cumplir con sus obligaciones, a pesar de las enormes consecuencias sociales de la crisis. El caso de México es muy ilustrativo: a lo largo de toda la década, el PIB cayó en torno al 10 %, el PIB per cápita cayó a un ritmo del 5 % anual y los salarios reales se redujeron alrededor de un 40 %. Pese a ello, el Gobierno mexicano mostró un compromiso absoluto con el pago de la deuda, en consonancia con la hipótesis del poder estructural. En efecto, la elevada concentración de los acreedores en torno a sindicatos bancarios les permitía coordinarse en defensa de sus intereses, los préstamos condicionales del FMI garantizaban la liquidez del país al tiempo que disciplinaban las políticas del Gobierno, y las élites locales fueron ganando influencia política en el Gobierno. Según Roos, existe un amplio consenso en que la gestión de la crisis se realizó a favor de los acreedores y en detrimento de la población local.

Apenas una década después del fin de la crisis anterior, Argentina rompió la tendencia anterior anunciando en 2001 un *default* de 82.000 millones de dólares. Como en los casos anteriores,

Roos utiliza la hipótesis del poder estructural para explicar este resultado. Así, tras las crecientes dudas acerca de la capacidad de Argentina para hacer frente a sus deudas, los bancos acreedores aprovecharon el llamado «megacanje» para deshacerse de sus títulos de deuda argentina, vendiéndolos a multitud de inversores japoneses y europeos escasamente informados de la calidad de sus inversiones. El resultado fue la descentralización de los acreedores y su incapacidad de coordinación, rompiendo el primer mecanismo disciplinario. Además, dado que tras el megacanje los bonos fueron comprados por inversores europeos y japoneses, el FMI ya no tenía especial interés en garantizar la liquidez a Argentina, puesto que su principal financiador es EE UU, donde las opiniones en contra de los rescates eran cada vez más frecuentes. Por último, la imposición del «corralito» para impedir la fuga de capitales desencadenó un enorme malestar social que, tras tumbar a un Gobierno contrario al *default*, terminó por romper el tercer mecanismo disciplinario. Una vez rotos los tres mecanismos disciplinarios, el nuevo Gobierno entrante declaró el mayor *default* de la historia.

Por último, el autor termina de testar la hipótesis del poder estructural examinando el caso

de Grecia entre los años 2010 y 2015, que constituye la mayor crisis de deuda soberana desde el *default* de Argentina en 2001. En efecto, tras descubrirse la verdadera deuda de Grecia, ocultada durante décadas por sus distintos Gobiernos, los países de la UE y el FMI organizaron el mayor rescate internacional de la historia para evitar el *default*. Según el autor, las duras condiciones impuestas por la llamada «Troika» (compuesta por la Comisión Europea, el BCE y el FMI) provocaron el hundimiento de la economía griega, que sufrió una de las contracciones más severas que una economía avanzada haya registrado jamás desde la Segunda Guerra Mundial. A pesar de ello, los distintos Gobiernos de Grecia siguieron sin cuestionarse la posibilidad de entrar en *default*. En efecto, la concentración de los acreedores en un reducido número de bancos europeos franceses y alemanes y la fuerte condicionalidad de los prestamistas oficiales de último recurso mantuvieron plenamente vigentes los dos primeros mecanismos disciplinarios. En cuanto al papel de las élites domésticas como tercer mecanismo disciplinario, el autor argumenta que siempre estuvo vigente, incluso tras la victoria del partido antiausteridad Syriza en las elecciones de 2015. En efecto, tras la sustitución del ministro Varoufakis por un nuevo ministro

de finanzas contrario al *default*, el Gobierno del presidente Tsipras firmó un nuevo rescate de 86.000 millones de euros con unas condiciones sensiblemente más duras de las que el propio Gobierno había prometido no aceptar en varias ocasiones, lo que puede interpretarse, según Roos, como una rendición absoluta ante los acreedores.

En definitiva, a lo largo de este libro, Jerome Roos trata de explicar el comportamiento de los Gobiernos desde un enfoque no ortodoxo, en el que las decisiones de política económica no son el resultado de un análisis coste-beneficio de los Gobiernos, sino el resultado de un conflicto de intereses entre distintos grupos sociales. En efecto, si la decisión de los Gobiernos acerca de un posible *default* se tomase en base a un análisis coste-beneficio, su comportamiento debería haber sido muy similar en los años treinta, en la década perdida de Latinoamérica, en la experiencia de Argentina y en la reciente crisis griega. Tras repasar minuciosamente la historia de las finanzas, Roos obtiene una conclusión distinta: la decisión final acerca del pago de la deuda pública es una decisión eminentemente política y su resultado depende del poder de negociación de los distintos grupos sociales. Cuando este poder de negociación se inclina hacia los acreedores, el resultado

final puede ir en contra del interés general y, en definitiva, dañar las bases esenciales del sistema democrático.

Sin duda alguna, *Why Not Default* de Jerome Roos puede catalogarse como una contribución polémica, innovadora y retadora al debate en materia de política económica. Sus conclusiones se

alejan del *mainstream* y se acercan a otras posturas —catalogadas a menudo como radicales y populistas— demostrando la valentía del autor. Su metodología sustituye el análisis matemático formal de la economía ortodoxa por el análisis político y la historia, reivindicando el carácter social y multidisciplinar de la ciencia económica. De este

modo, la obra de Roos obliga al lector a cuestionarlo todo y a dudar de todo a través de un análisis riguroso —que no imparcial— de la evidencia empírica, enriqueciendo el debate y proporcionando datos y reflexiones valiosas, incluso para sus detractores.

Eduardo de Andrés Martín-Caro

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

Los artículos que se envíen para publicar en **Información Comercial Española, Revista ICE** deberán ser originales, no publicados, ni en proceso de evaluación por otra publicación. Los trabajos recibidos serán sometidos para su aceptación a evaluación externa anónima.

1. Los artículos se enviarán en formato Microsoft Word a la dirección de correo electrónico revistasice.sccc@mincotur.es o a través de la página web <http://www.revistasice.com/>
2. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas y referencias bibliográficas) no debe ser inferior a 20 páginas ni superior a 25. La fuente será Times New Roman 12, márgenes de 3 cm, espaciado doble y paginado en la parte inferior derecha.
3. En la primera página se hará constar el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos, así como la forma en que desean que sus datos aparezcan.
4. En la segunda página del texto se incluirá:
 - El título.
 - Un resumen del trabajo con una extensión máxima de seis líneas con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
 - De 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título.
 - De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica: <https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>
5. En las siguientes páginas se incluirán el texto la información gráfica y las referencias bibliográficas con la siguiente organización:
 - Se incluirá por este orden: introducción, desarrollo, conclusiones y referencias bibliográficas, y anexos si los hubiera. Los encabezamientos de los apartados irán numerados, en minúscula y en negrita, distanciándose dos espacios del anterior párrafo. Los encabezamientos de cada subapartado se pondrán en redonda negrita sin numerar, y el tercer nivel en cursiva, según el siguiente modelo:
 - 1. Título del apartado** (1^{er}. nivel)
 - 1.1 Subapartado** (2^o. nivel)
 - 1.1.1 Sección del subapartado* (3^{er}. nivel)
 - Las notas de pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en tamaño 10 y espacio sencillo.
 - En un archivo Excel independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etcétera), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirá la fuente de información y/o notas aclaratorias.
 - Las citas de libros y artículos en el texto, se indicarán entre paréntesis con el apellido del autor y el año. Ej.: (Martínez, 1991).
 - Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.

- Las referencias bibliográficas estarán ordenadas alfabéticamente, y se detallarán según las normas de la American Psychological Association (APA), siendo las más utilizadas las siguientes:

Libro

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Ciudad, País: Editorial.

Crick, F. (1994). *La búsqueda científica del alma*. Madrid, España: Debate.

Libro electrónico

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Recuperado de <http://www...>

De Jesús Domínguez, J. (1887). *La autonomía administrativa en Puerto Rico*. Recuperado de <http://memory.loc.gov>

Capítulo de libro

Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En A. A. Apellido (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, País: Editorial.

Molina, V. (2016). Los centros de escritura en Latinoamérica: Consideraciones para su diseño e implementación. En G. Bañales, M. Castelló y A. Vega (Eds.), *Enseñar a leer y escribir en la educación superior. Propuestas educativas basadas en la investigación* (pp. 339-362). México: Fundación sm.

Publicaciones periódicas formato impreso

Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp.

Parés-Ramos, I. K., Gould, W. A., and Aide, T. M. (2008). Agricultural abandonment, suburban growth, and forest expansion in Puerto Rico between 1991 and 2000. *Ecology & Society*, 12(2), 1-19.

Publicaciones periódicas online

Apellido, A. A. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp. Recuperado de <http://www...>

Cintrón, G., Lugo, A. E., Pool, D. J., and Morris, G. (1978). Mangroves of arid environments in Puerto Rico and adjacent islands. *Biotropica*, 10(2), 110-121. Recuperado de <http://www.jstor.org/pss/2388013>

Artículo de periódico impreso

Con autor:

Apellido A. A. (Fecha). Título del artículo. *Nombre del periódico*, pp. xx-xx.

Manrique-Grisales, J. (2010, 14 de noviembre). La bestia que se tragó Armero. *El espectador*, pp. 16-17.

Sin autor:

Título del artículo. (Fecha). *Nombre del periódico*, pp. xx-xx.

Drogas genéricas (2010, 25 de septiembre). *El Tiempo*, p. 15.

Referencia a páginas web

Autor de la página (Fecha). *Título de la página*. Lugar de publicación: Casa publicadora.

Recuperado de <http://www...>

Argosy Medical Animation (2007-2009). *Visible body: Discover human anatomy*. New York: Argosy Publishing. Recuperado de <http://www.visiblebody.com>

Ley/Reglamento

Título de la ley. Publicación, número, fecha de publicación, página inicial-página final. <http://www.boe.es...>

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Boletín Oficial del Estado, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (ICE)
ISSN 0019-977X

SUSCRIPCIÓN ANUAL

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (6 NÚMEROS/AÑO)			
	ESPAÑA 1 año	UNIÓN EUROPEA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
SUSCRIPCIÓN	75,00 €	90,00 €	90,00 €
Gastos de envío España	5,40 €	19,80 €	33,96 €
Más 4 % de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	3,22 €		
TOTAL	83,62 €	109,80 €	123,96 €

EJEMPLARES SUELTOS

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO	15,00 €	20,00 €	20,00 €
Gastos de envío España	0,90 €	3,30 €	5,66 €
Más 4 % de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,64 €		
TOTAL	16,54 €	23,30 €	25,66 €

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

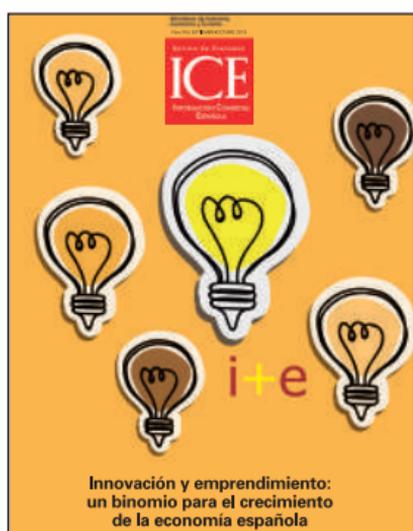
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Centro de Publicaciones.
C/ Panamá, 1. Planta 0, despacho 3.
Teléfonos: 91 349 51 29 – 91 349 51 33 (Venta de publicaciones)
91 349 23 35 (suscripciones)
correo electrónico: CentroPublicaciones@mincotur.es

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE DESARROLLO NORMATIVO,
INFORMES Y PUBLICACIONES
CENTRO DE PUBLICACIONES

Últimos números publicados



Núm. 904

*Innovación y emprendimiento:
un binomio para el crecimiento
de la economía española*



Núm. 905

*Regulación de mercados
y competencia*



Núm. 906

*La Crisis financiera.
Diez años después*



Núm. 907

La Mejora de la Regulación

Números en preparación

*Multinacionales en un cambiante
contexto internacional*

*Economía de la educación
y política educativa*

Revista de Economía

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL
ESPAÑOLA

Ministerio de Industria, Comercio
y Turismo



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO