

## **Capítulo 4. El sistema español de pensiones en el contexto europeo: estructura institucional, reformas e impactos sociales**

Camila Arza

### 1. Introducción

Durante las pasadas dos décadas, los procesos de cambio demográfico han aumentado la preocupación entre los gobiernos europeos sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. La integración regional y la globalización fueron a menudo interpretadas como una restricción adicional para el mantenimiento de los sistemas de bienestar que se expandieron en Europa durante la segunda mitad del siglo XX. La reforma de la seguridad social pasó al centro de la agenda política y el sistema de pensiones se convirtió en el blanco principal de las propuestas de reestructuración. Un proceso masivo de reformas se extendió en prácticamente la totalidad de los países europeos, incluyendo desde la creación de cuentas nacionales en Italia y Suecia, hasta la privatización parcial en Polonia, Letonia y Hungría, y la armonización de los regímenes, el incremento de la edad de jubilación, las restricciones al retiro anticipado, la reducción progresiva de las tasas de reemplazo, y la creación de nuevos pilares de ahorro privado, en la mayor parte de los países. España no ha sido ajena a este proceso, aunque la intensidad de las reformas adoptadas ha sido bastante menor que en el resto de Europa. Esto puede resultar llamativo tratándose de uno de los países donde se superponen un más pronunciado proceso de envejecimiento poblacional (típico de los países de Europa del Sur) y una estructura institucional de provisión puramente estatal que tiende a aumentar la presión del envejecimiento poblacional sobre las cuentas fiscales. Algunos autores enfatizaron en estos problemas financieros del sistema de pensiones español y abogaron por una serie de reformas estructurales (Barea 1995, Herce y Pérez Díaz 1995, Piñera 1996), mientras que otros autores en cambio señalaron que el problema de España es la limitada cobertura y no la excesiva generosidad (Navarro 2007b) ¿Cómo se sitúa realmente España en relación con el resto de Europa? ¿En qué difieren las trayectorias

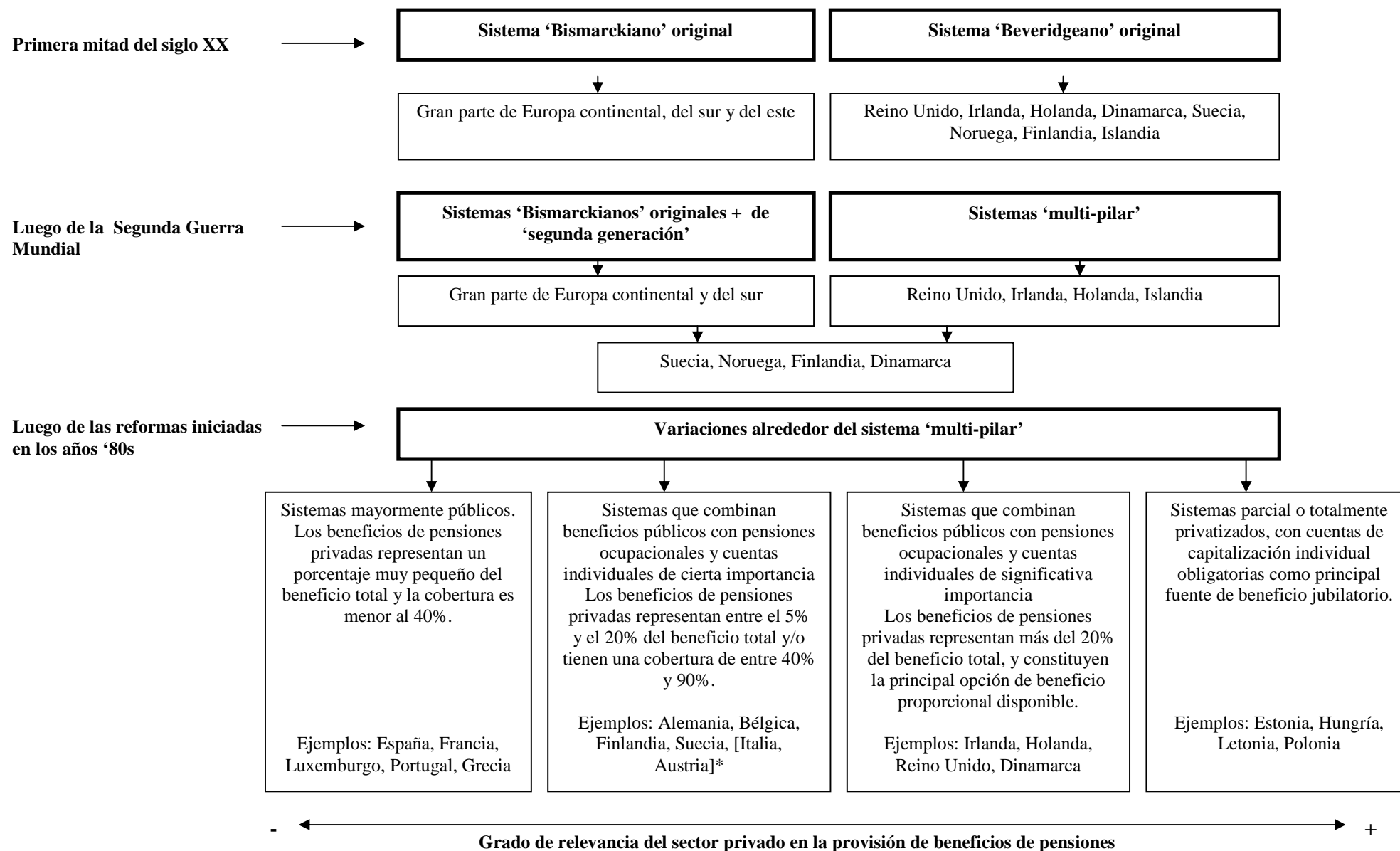
institucionales de los sistemas de pensiones en España y Europa? ¿Cuáles son las limitaciones del sistema español en la provisión de seguridad social y cuáles las lecciones de política que puede dar a sus vecinos? El presente artículo aborda este conjunto de cuestiones. Sitúa el caso español en el contexto europeo, evaluando semejanzas y diferencias en las trayectorias de reforma, la *performance* y la efectividad de los sistemas de pensiones, dando cuenta del nuevo contexto internacional en que los países miran cada vez más allá de sus fronteras en busca de alternativas de políticas públicas más efectivas, y donde las decisiones de uno tienen consecuencias cada vez más directas y significativas sobre los otros.

## 2. El sistema de pensiones en España en el contexto europeo

### 2.1. Breve historia del sistema de pensiones en Europa: tipologías y trayectorias

Los primeros sistemas de pensiones europeos surgieron a fines del siglo XIX como un elemento fundamental del Estado de Bienestar naciente. Los nuevos riesgos sociales asociados al desarrollo económico, la urbanización, y el cambio estructural de las sociedades industriales, canalizados a través de las luchas políticas de los sectores populares y sus demandas de distribución del ingreso y bienestar social, guiaron el desarrollo y expansión de la protección social para la vejez. Respondiendo a estas demandas del sistema económico-social y de las reivindicaciones políticas de los nuevos trabajadores industriales, los gobiernos europeos instauraron entre fines del Siglo XIX y principios del XX los primeros sistemas de pensiones, que se expandieron notablemente durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Figura 1. *Sistemas de seguridad social*



\* Los países entre corchetes tienen actualmente un desarrollo más limitado de las pensiones privadas, aunque han realizado reformas que los ubicarán en este grupo en un futuro cercano.

Fuente: Elaboración propia.

Originalmente, los sistemas de pensiones seguían dos modelos básicos. Por un lado, el modelo alemán, comúnmente conocido como modelo *bismarckiano*, que nace con la creación del primer plan europeo de pensiones en 1889. Se trata de un modelo proporcional, orientado a garantizar ingresos en la vejez a la creciente masa de trabajadores industriales que habían dejado el campo para trabajar en las ciudades. En general, los beneficios no se otorgaban de manera universal sino que estaban dirigidos a los trabajadores en sectores económicos específicos. La financiación se organizaba a partir de contribuciones sociales pagadas por los trabajadores y las empresas como porcentaje de los salarios. Durante el siglo XX, estos sistemas se fueron expandiendo para cubrir otros grupos ocupacionales, estableciendo muy a menudo reglas diferentes para cada sector económico y contribuyendo de esta manera a la creación de un sistema de pensiones fragmentado por la división ocupacional. La administración estaba en manos del Estado, aunque en muchos casos los representantes de los sindicatos y las empresas también participaban en la gestión de los recursos. La mayor parte de los países de Europa Continental, Europa del Sur y del Este, siguieron este modelo, constituyendo la familia *Bismarckiana* de la seguridad social (Bonoli, 2000) (ver figura 1). Durante la segunda mitad del siglo, los programas públicos expandieron notablemente su cobertura y generosidad, alcanzando también a la población más necesitada a partir del desarrollo de los beneficios residuales y focalizados que actualmente existen en todos los países europeos. El establecimiento de beneficios básicos, sin embargo, no modificó el patrón distributivo típico de los sistemas *Bismarckianos*. Su objetivo fundamental siguió siendo el mantenimiento del nivel de vida en el período posterior a la salida del mercado de trabajo: de ahí la proporcionalidad de los beneficios, calculados como porcentaje del salario previo de cada trabajador. En la mayoría de los países, sin embargo, estos beneficios proporcionales se combinaron con otros mecanismos amortiguadores y de redistribución, tales como beneficios mínimos y máximos y, en algunos casos, tasas de reemplazo diferenciales que otorgaban un beneficio relativo mayor a quienes hubieran tenido ingresos más bajos durante la vida activa. En otras palabras, un conjunto de mecanismos redistributivos complementaron (en mayor o menor medida dependiendo del país) a los beneficios proporcionales *Bismarckianos*, que reproducían la distribución del ingreso previa a la jubilación.

Un segundo modelo de provisión de pensiones de jubilación corresponde a los países de Europa del norte, incluyendo los países escandinavos y anglosajones que, con similitudes y diferencias entre ellos, siguieron la experiencia de Dinamarca y el Reino Unido. A fines del siglo XIX, Dinamarca creó un beneficio público de pensiones financiado con impuestos generales y focalizado en los ciudadanos de menos recursos (Bonoli, 2000). Sucesivamente, a principios del siglo XX, el Reino Unido creó también un sistema de beneficios básicos, inicialmente no-contributivos y de carácter residual para los ciudadanos pobres de ‘buen carácter moral’. Noruega, Suecia, Finlandia, Países Bajos e Irlanda siguieron estas trayectorias con el establecimiento de beneficios básicos independientes del salario (*flat-rate*), financiados generalmente a través de impuestos y administrados por el sector público (figura 1). Inicialmente, sólo las personas de menores ingresos tenían derecho a estos beneficios, que se otorgaban una vez superado un test de recursos. Estos países formaron la segunda familia de sistemas de pensiones, la familia *Beveridgeana*, nombre que recibieron más tarde a raíz de la importancia de William Beveridge en el desarrollo del sistema *flat-rate* de pensiones británico en los años ‘40. La menor conexión entre la categoría ocupacional y el derecho a los beneficios permitió a los países *Beveridgeanos* desarrollar una estructura institucional menos fragmentada, evitando los problemas del particularismo de regímenes especiales típicos de los sistemas *Bismarckianos*. Después de la Segunda Guerra Mundial, los sistemas *Beveridgeanos* se expanden, los beneficios focalizados se convierten en universales, se eliminan algunos test de recursos y se amplía la cobertura. En ciertos casos, los beneficios básicos se complementan también con planes contributivos de beneficio proporcional, más orientados a mantener el nivel de vida previo (al estilo *Bismarckiano*) que a prevenir la pobreza.

Poco a poco, los países escandinavos y anglosajones comenzaron a diferenciarse, fundamentalmente en relación con el rol que cada uno le dio a las pensiones privadas y con el nivel de cobertura y la generosidad del sistema público. En los países anglosajones, el sector privado comenzó a adquirir un rol cada vez más significativo como complemento del beneficio básico estatal. Las pensiones públicas eran menos generosas que en los países de Europa Continental y las pensiones privadas (fundamentalmente

ocupacionales) se encontraban más extendidas. La intervención del Estado fue por un largo período fundamentalmente residual. El Estado otorgaba beneficios orientados a la prevención de la pobreza, y el sector privado se ocupaba de los beneficios proporcionales al salario. Recién en 1978 se instauró un beneficio proporcional público en el Reino Unido (*State Earnings-Related Pension Scheme - SERPS*), que pretendía complementar los beneficios básicos ya existentes, sin reemplazar a los planes privados y ocupacionales que ya tenían una cobertura bastante amplia. La SERPS nunca terminó de desarrollarse y fue recortada a pocos años de su implementación bajo la administración de Margaret Thatcher, que intentó fomentar el desarrollo de la provisión privada. En Irlanda, por su parte, el Estado aún hoy se limita a la provisión de beneficios básicos, dejando los beneficios proporcionales en manos del sector privado. En los países escandinavos, por el contrario, el desarrollo de pensiones contributivas y proporcionales fue más amplio. A medida que países como Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, fueron estableciendo sistemas proporcionales más generosos, comenzaron a acercarse a los países *Bismarckianos* que contaban con estos sistemas desde sus orígenes, por lo que fueron denominados la ‘segunda generación’ de sistemas *Bismarckianos* (Hinrichs, 2001) (figura 1). Países Bajos, en cambio, mantuvo el sistema público universal de beneficio básico independiente del salario (*flat-rate*), complementado con pensiones privadas ocupacionales.

Los países de Europa Central y del Este tuvieron una trayectoria particular. Influenciados en principio por los modelos *Bismarckianos* de Alemania y Austria, estos países adquirieron características propias tras la Segunda Guerra Mundial. Al igual que en otros países *Bismarckianos*, los beneficios se financiaban con contribuciones salariales y eran proporcionales al salario, las instituciones de la seguridad social se hallaban fragmentadas de acuerdo con la ocupación, y en muchos casos no incluían a los trabajadores rurales, ni a los trabajadores por cuenta propia (Horstmann y Schmahl, 2002). Después de la Segunda Guerra Mundial, los sistemas de pensiones en estos países se vuelven algo más redistributivos, con fórmulas progresivas y financiamiento proveniente exclusivamente de las contribuciones patronales. Sin embargo, los niveles de beneficio eran bajos, por lo cual los trabajadores generalmente seguían en actividad para

complementar beneficios con salarios. Con el colapso del régimen comunista, los sistemas de pensiones entran en crisis, en parte como resultado del abuso en la utilización de pensiones de invalidez y de jubilación anticipada para paliar los costes sociales de los altos niveles de desempleo que acompañaron la transición. La debilidad financiera de los sistemas de pensiones, combinada con una nueva orientación política hacia el mercado, dio lugar a procesos de reforma estructural de la seguridad social de una magnitud sin parangón en Europa occidental y sólo comparable con los casos latinoamericanos (Müller, 2002).

En los años 80 termina el período de expansión de los sistemas de protección social que había tenido lugar durante la segunda mitad del siglo y comienza una etapa de austeridad y ajuste. Varios factores demográficos, económicos y políticos confluyeron para revertir la tendencia. En la mayoría de los casos, el principal interés de la reforma fue la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en el contexto del cambio demográfico y maduración de los regímenes existentes. Un conjunto de ajustes paramétricos orientados a reducir el gasto público futuro se aplicaron en un gran número de países, tanto *Bismarckianos* como *Beveridgeanos*. Pero las restricciones institucionales y los desafíos financieros enfrentados por los países de cada grupo fueron diferentes. En los países con sistemas *Bismarckianos* los desequilibrios financieros latentes fueron generalmente más serios. En ellos se combinaba un mayor aumento en las tasas de dependencia<sup>1</sup> con un sistema de seguridad social puramente estatal: en otras palabras, más problemas de financiación y más concentrados en el sector público. Muchos sistemas *Bismarckianos* fueron así objeto de reformas sustanciales, incluyendo tanto incentivos para retrasar la edad de jubilación (pensiones *part-time*, bonos por jubilación tardía, detracciones por jubilación anticipada), como el ajuste en las condiciones de elegibilidad (períodos contributivos más largos), y el aumento paulatino de la edad de jubilación. Si bien la reducción directa de los beneficios fue menos común y más problemática políticamente, al menos dos medidas en esa dirección se aplicaron de manera más o menos generalizada en los sistemas de pensiones *Bismarckianos* de Europa:

---

<sup>1</sup> La tasa de dependencia es el cociente entre la población pasiva y la población activa, y son ilustrativas de la sostenibilidad financiera de los sistemas de reparto.

la indexación de los beneficios siguiendo la evolución de los precios (y no ya de los salarios), y la modificación del ingreso laboral que se utiliza como base para el cálculo del beneficio (que pasó a ser el ingreso medio de toda la vida y no de los últimos años, en varios países de Europa). Ambas medidas tendieron a reducir de manera indirecta los beneficios futuros. Un tercer aspecto más o menos generalizado de las reformas ha sido la separación de la administración y financiación de los beneficios contributivos y no contributivos: el primer pilar del sistema, orientado a prevenir la pobreza tiende a separarse del sistema contributivo y pasa a ser financiado a través de impuestos generales.

Más allá de los ajustes paramétricos<sup>2</sup>, algunos países se embarcaron en reformas más estructurales que redefinieron todo el marco institucional de los sistemas de pensiones. Entre ellos se destacan países como Italia y Suecia, que reemplazaron los antiguos sistemas de beneficio-definido por sistemas de contribución-definida, en los cuales el beneficio jubilatorio surge más directamente de las contribuciones acumuladas durante la etapa activa. Mientras que en Italia y Suecia los sistemas de contribución-definida se mantuvieron bajo administración estatal, en algunos países de Europa del Este y la ex-Unión Soviética (Polonia, Hungría, Letonia) la reforma estructural incluyó la transformación de los antiguos sistemas *Bismarckianos* en sistemas de cuentas privadas de capitalización individual obligatoria. Las pensiones privadas voluntarias se desarrollaron además en prácticamente todos los países de Europa, fomentadas con incentivos fiscales. En algunos países como Suecia, Dinamarca y parcialmente también en Italia, una parte menor, pero obligatoria de la contribución de los trabajadores se orienta hoy a cuentas individuales de capitalización y ahorro previsional, bajo el sistema de contribución-definida.

En breve, durante las pasadas dos décadas, se puede observar en Europa una tendencia hacia el ajuste y retracción de los sistemas *Bismarckianos*, y la simultánea generación de un nuevo modelo de seguridad social que tiende a ser un híbrido entre los

---

<sup>2</sup> Se llama ajuste paramétrico a aquella reforma que modifica los parámetros del sistema de pensiones (por ejemplo, la tasa de reemplazo, la edad de jubilación, los años de aportaciones, la tasa de aportaciones, etc.) pero que no cambia de manera estructural la organización del sistema (como sería el caso de la privatización, o el paso de un sistema de reparto con beneficio definido a un sistemas de capitalización con beneficio indefinido).



antiguos sistemas *Bismarckianos* y *Beveridgeanos*, con características propias en cada país y una complejidad cada vez más grande para identificar tipologías entre países. En líneas generales, los países europeos han avanzado, en mayor o menor medida hacia los sistemas multi-pilar, típicamente compuestos de una base mínima de protección contra la pobreza, un pilar con beneficio proporcional y un pilar adicional voluntario de ahorro individual, generalmente administrado por el sector privado. Cada país, sin embargo ha dado mayor o menor relevancia a cada uno de estos pilares y una mayor o menor participación al sector privado en cada uno de ellos (ver figura 1). Polonia, Hungría y Letonia (entre otros) establecieron un segundo pilar obligatorio gestionado por el sector privado. Italia y Suecia mantuvieron el pilar central con financiación pública aunque bajo condiciones más estrictas y una mayor conexión entre beneficios y contribuciones individuales, y a la vez crearon un pilar de capitalización individual obligatorio (u opcional) aunque de menor alcance. El Reino Unido, Irlanda, y Países Bajos mantuvieron la importancia central de las pensiones privadas y ocupacionales, concentrando la participación del Estado en las pensiones básicas. España y Portugal (entre otros) implementaron reformas más limitadas generalmente orientadas a homogeneizar los regímenes y ajustar algunas condiciones de elegibilidad, pero sin cambiar la estructura general de los sistemas que siguen siendo en gran medida sistemas estatales de pilar único típicamente *Bismarckianos*, con mínimo desarrollo del ahorro voluntario privado. Se trata, en definitiva, de trayectorias similares en los aspectos más estructurales de la reforma, que se expresaron en la práctica a través de un variado conjunto de instrumentos específicos y sin un modelo único: contextos institucionales, socio-económicos y políticos diferentes marcaron la singularidad de cada caso en la magnitud y la rapidez del cambio.

## 2.2. La trayectoria de reforma en España

Como se mencionó anteriormente, las reformas en España han sido más limitadas que en un conjunto de países europeos con estructuras institucionales *Bismarckianas* como Italia y Alemania, aunque similares a las de otros países con Estados de Bienestar

menos desarrollados como Grecia y Portugal. Una particularidad del sistema español en comparación con el resto de Europa es su tardío y más limitado desarrollo (Navarro 2002, 2006). La dictadura franquista hizo que España no viviera un período de auge y expansión del Estado de Bienestar de la magnitud experimentada en gran parte de los países europeos en la segunda mitad del siglo. En los años '80 y '90, cuando Europa comenzó a ajustar los sistemas de protección social a los nuevos escenarios demográficos, socio-laborales y económicos, en España, dichos sistemas eran comparativamente más reducidos en tamaño y alcance. Esto permite explicar por qué, a pesar de haber sufrido ajustes de menor magnitud, España siga teniendo un nivel de gasto público en pensiones menor que la mayor parte de los países europeos con sistemas institucionalmente similares.

Los orígenes del sistema de pensiones en España se remontan a principios de siglo con el desarrollo de las primeras cajas de pensiones para algunos grupos ocupacionales. Aunque en los años '60 se establece un modelo unitario de protección social para la vejez, parte de la fragmentación inicial se mantuvo. Con la instauración de la democracia el sistema se expande, pero la brecha con el resto de los países europeos sigue siendo importante. Bajo un modelo típicamente *Bismarckiano*, el sistema de pensiones español se consolidó con las siguientes características: (1) administración pública centralizada en un único pilar, (2) financiación a través de aportaciones de trabajadores y empresas, (3) gestión de los recursos a través del sistema de reparto, (4) asignación de derechos de pensiones para el trabajador y (eventualmente) su familia, y (5) beneficios proporcionales calculados como porcentaje del salario previo. Sin embargo, si bien tanto el nivel como el derecho al beneficio están asociados a la trayectoria laboral y al nivel salarial del trabajador, como es característico de los sistemas *Bismarckianos*, el modelo español contiene algunos elementos de redistribución tales como beneficios mínimos y máximos, que han otorgado una mayor progresividad global al sistema.

A fines de siglo, el impulso reformista llegó también a España. Las condiciones financieras eran aún bastante mejores que en otros países con sistemas *Bismarckianos* maduros como Italia, Francia y Alemania, en parte como resultado del tardío desarrollo

del sistema español, pero también del proceso de crecimiento económico y del empleo de los últimos años que mejoraron las bases contributivas del sistema. Al mismo tiempo, al igual que otros países de Europa del Sur, el cambio demográfico se presentó en España de manera particularmente pronunciada, con un porcentaje de la población por encima de los 65 años que, según proyecciones de las Naciones Unidas, aumentará del 16,8% al 33,2% entre 2004 y 2050 – si estas proyecciones se confirman, España será en 2050 el país con mayor porcentaje de ancianos de toda Europa. Estas tendencias demográficas han intensificado el debate de la reforma durante los últimos años. Aunque algunos observadores han sugerido la privatización del sistema al estilo latinoamericano como alternativa (Piñera 1996; Barea 1995; Círculo de Empresarios 2001, Sáez y Taguas 2007), las reformas efectivamente adoptadas han sido más prudentes: se trató básicamente de reformas paramétricas que intentaron contener la evolución futura del gasto, promovieron el desarrollo de pensiones privadas complementarias, y separaron los sistemas contributivos y no contributivos – una trayectoria similar a la de otros países europeos, aunque con menor intensidad.

Una primera reforma significativa se realizó en 1985, con la Ley N° 26/1985, que aplicó mecanismos de ajuste orientados a contener el coste del sistema. La reforma estableció que la revalorización anual de los beneficios se realizaría de acuerdo con la evolución prevista del índice de precios<sup>3</sup> (y no de los salarios). Si bien la legislación anterior tenía en cuenta, tanto los precios como los salarios, en la práctica la revalorización tendía a aplicarse sólo sobre las pensiones más bajas, generando una pérdida de poder adquisitivo para las pensiones de niveles medios y altos a medida que pasaba el tiempo. Las nuevas reglas permiten la manutención del poder adquisitivo de todos los niveles de beneficios, pero excluyen a los jubilados de un eventual aumento del nivel general de vida que surja del crecimiento económico y salarial. La actualización automática revierte también en cierta medida la tendencia anterior a la menor dispersión de los beneficios producto de la revalorización diferencial de las pensiones altas y bajas. La reforma de 1985 además, restringió el acceso a las pensiones de incapacidad, aumentó

---

<sup>3</sup> La actualización se realiza siguiendo la evolución de los precios estimada por el Banco de España. En caso que dicha evolución sea mayor que la estimada, sólo las pensiones bajas se ajustan posteriormente a la inflación real (ver Sarasa 2007).

el número de años contributivos requeridos para obtener la jubilación ordinaria (de 8 a 15), y extendió el período de referencia para el cálculo de la base reguladora (de 2 a 8 años). Todos estos factores estuvieron orientados a reducir el costo del sistema, y consolidar su faceta contributiva, acercando los niveles de beneficio a las contribuciones realizadas. El Pacto de Toledo, en 1995, inicia una segunda etapa de reformas que se extendió durante los años 90. La Ley 24/1997 establece nuevos ajustes paramétricos: vuelve a extender el período considerado para el cálculo de la base reguladora de 8 a 15 años y reduce la generosidad de la fórmula de cálculo del beneficio para vidas laborales más cortas. En 2001 se crea además el Fondo de Reserva de la Seguridad Social con el fin de capitalizar los excedentes temporarios del sistema para utilizarlos en los futuros escenarios deficitarios. Otras innovaciones son una cierta convergencia entre el régimen general y los regímenes especiales, y nuevas normas relativas a la flexibilidad de la jubilación.

El ajuste de los mecanismos de acceso y los niveles de beneficio en el sistema contributivo de la seguridad social se complementó con la creación e incentivo de pensiones privadas individuales –una trayectoria también compartida con el resto de Europa. La primera reforma en esta dirección data de 1987, cuando se establece el marco regulatorio para la afiliación voluntaria a pensiones privadas de capitalización y se introducen incentivos fiscales para fomentar su desarrollo. Ésta es la política que adoptaron muchos países *Bismarckianos* en los cuales, a diferencia de los países *Beveridgeanos*, los sistemas privados de pensiones tenían un desarrollo muy limitado o prácticamente nulo (por ejemplo Alemania, Italia y Austria). Si bien algunos países con sistemas originalmente *Bismarckianos* se embarcaron en la privatización parcial o total de los sistemas (como ciertos países de Europa del Este), los enormes costes de una transición de este tipo excluyeron esta alternativa en Europa occidental. Por otro lado, a medida que los problemas de experiencias similares en Latinoamérica se hicieron visibles, la tendencia internacional hacia la privatización comenzó a perder peso. La política más común de las reformas recientes fue así la creación de cuentas de jubilación privadas de carácter voluntario incentivadas fiscalmente y orientadas a las capas de mayores ingresos de la población que, en los países con niveles relativamente bajos de pensiones estatales

máximas, tendían a recibir del sistema público una tasa de sustitución del salario bastante menor que el resto de los trabajadores. Sin embargo, la transferencia de desgravaciones fiscales a los sectores de mayores ingresos ha sido cuestionada por su regresividad que se contrapone con la relativa progresividad de muchos de los sistemas de seguridad social originales.

El tercer aspecto de la reforma española fue la separación de los beneficios contributivos y no contributivos de la seguridad social, que se produjo en 1990 (Ley 26/1990, y R.D. 357/91) con la creación de una pensión no contributiva financiada con recursos presupuestarios. Esta protección asistencial, focalizada y residual, garantiza un ingreso mínimo a la población mayor independientemente de su historial laboral. El test de recursos para acceder estos beneficios es sin embargo muy estricto: en el año 2000 sólo podían solicitarlo los individuos mayores de 64 años que tuvieran ingresos anuales menores de 4043 euros, o las parejas mayores con ingresos anuales totales menores de 6873 euros. El número de personas que obtienen estos beneficios es en consecuencia muy reducido y el valor del beneficio también lo es: en 2006 el valor medio mensual de la pensión no contributiva de jubilación era de 301,55 euros (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007). En un contexto en que, como producto de las reformas recientes, las condiciones de acceso a los beneficios de pensiones se han vuelto más restrictivas, el limitado desarrollo de los beneficios no contributivos puede poner en riesgo la capacidad del sistema para prevenir la pobreza en la vejez para familias que, por tener una inserción precaria en el mercado de trabajo, no pueden acceder a los beneficios del sistema contributivo. A medida que las reformas recientes fueron aumentando el número de años de contribuciones necesarios para acceder a las pensiones de jubilación, la población que no puede obtener beneficios contributivos aumenta y se hacen necesarias ciertas medidas paliativas para evitar la pobreza en la vejez (Fernández Orrico, 2002). Por otra parte, a pesar de la reforma de 1990, en la práctica la separación de la gestión y financiación de los beneficios contributivos y no contributivos es en España aún menor que en otros países de Europa, justamente por la existencia de un beneficio mínimo dentro del sistema contributivo (algo que ha tendido a desaparecer en otros países, como Italia y Suecia). En España, en cambio, el beneficio mínimo se mantiene y la diferencia entre beneficio

mínimo contributivo y beneficio básico no contributivo es grande: el bienestar económico de la población mayor sigue estando fuertemente asociado a la historia laboral y el acceso al sistema contributivo.

En breve, durante las últimas dos décadas, la trayectoria de reformas en España fue en líneas generales similar a la del resto de Europa, aunque probablemente de intensidad diversa y con algunas particularidades. Los tres aspectos fundamentales de la reforma europea se observan también en el caso español: (1) ajuste de las condiciones de acceso y los mecanismos de cálculo y actualización de los beneficios, (2) separación de la administración y financiación de beneficios contributivos y no contributivos, y (3) la creación e incentivo de las pensiones privadas. En todos los casos, sin embargo, la profundidad de la tendencia ha sido menor en España: las restricciones de acceso no fueron de magnitud tal como para reducir los beneficios en la misma medida que en otros países como Italia o Suecia; la separación de los beneficios contributivos y asistenciales no supuso la eliminación de ciertos elementos redistributivos del sistema original (como los beneficios mínimos); las pensiones privadas se introdujeron como pilar voluntario (no obligatorio) y sin reemplazar el antiguo sistema público. Los impactos de este sistema de reglas sobre la población dependerán tanto de las características socioeconómicas y demográficas de dicha población como del modo concreto en que las reglas se implementen en la práctica. En la próxima sección estudiaremos la *performance* comparativa del sistema español en el contexto europeo, para evaluar de qué manera este conjunto de aspectos institucionales han contribuido a garantizar el bienestar económico de la población mayor.

### 3. La *performance* del sistema de pensiones español en el contexto europeo

A pesar de cierta semejanza en las trayectorias institucionales recientes de España y Europa, según se analizó más arriba, existen en la práctica diferencias importantes en los impactos concretos de los sistemas de pensiones entre países. Por un lado, el análisis de las trayectorias institucionales está orientado a dilucidar la *dirección* del cambio. Sin embargo, las características de los sistemas en un momento específico pueden ser

diferentes aún cuando las trayectorias sean similares, justamente por las diferencias de origen y por la variación en la intensidad y rapidez de las reformas aplicadas en distintos países. Por otro lado, la complejidad propia de las reglas de acceso y asignación de los beneficios, y las particularidades de cada contexto socioeconómico, pueden producir efectos concretos bien diferentes en países con estructuras institucionales aparentemente similares. Mientras que el análisis de las trayectorias institucionales refleja la dirección de la política previsional y los modelos e ideas que la sustentan, el análisis de la *performance* del sistema se orienta a la evaluación de los impactos concretos que dicha política tiene sobre la población. En conjunto, ambos aspectos permiten discernir el efecto de un modelo de política social, con todas las particulares propias de su implementación, en un escenario concreto. Esta sección se orienta a estudiar estas cuestiones de manera más detallada, evaluando el funcionamiento del sistema jubilatorio español y sus efectos. Tres aspectos recibirán particular atención: la evolución del gasto público en pensiones, los niveles de beneficio, y los impactos del sistema sobre la cobertura, la prevención de la pobreza y la distribución del ingreso en la vejez. En todos los casos se mantendrá el enfoque comparativo a nivel europeo que caracteriza el conjunto del artículo.

### 3.1. El nivel y evolución del gasto público en pensiones

España tiene un nivel de gasto público en pensiones relativamente menor que muchos países de la Unión Europea (Navarro, 2007<sup>a</sup>, para un análisis comparativo). A lo largo del período 1990-2005, el gasto osciló entre 8,9% y 10,4% del PIB, ubicándose por debajo de gran parte de los países de la UE15 (con una media de 12,3 en 2005). El gasto medio por habitante (en paridades de poder de compra) tiende a ser también inferior en España que en el resto de la UE15. Sin embargo, tanto en España como en la media europea, el gasto medio por habitante ha aumentado notablemente en los últimos años, prácticamente duplicándose entre 1990 y 2004 (ver tablas 1 a 4). A diferencia de otros países, sin embargo, en España el gasto público en pensiones representa cerca del total de los recursos orientados a financiar la seguridad de ingresos en la vejez, dado el limitado

desarrollo de beneficios privados. Países como Países Bajos, Inglaterra, Dinamarca, Irlanda, cuentan en cambio con una contribución significativa de pensiones privadas u ocupacionales que complementan el gasto público. Estos países, originalmente *Beveridgeanos* o de la segunda generación de *Bismarckianos*, se caracterizan por un menor nivel de gasto público y una mayor participación del sector privado en la provisión de beneficios. Los países *Bismarckianos*, en cambio, suelen ser aquellos donde el gasto público es más alto, y donde más ha crecido en los últimos años: es el caso de Portugal (con un gasto de 12,3% del PIB en 2004 y un crecimiento de 4,6 puntos porcentuales entre 1990 y 2004), Suiza (con un gasto de 13,1% en 2004 y un crecimiento de 4,3 puntos entre 1990 y 2004); Italia (con un gasto de 14,7% en 2004 y un crecimiento de 1,7 puntos en el mismo período). Los países con mayor gasto público son todos *Bismarckianos*: España es (junto con Bélgica) el país que más se aleja de la media de este grupo, mantenido niveles relativamente bajos de gasto comparativamente a otros países con sistemas institucionales similares.



Tabla 1. Gasto total en pensiones como porcentaje del PIB. Países europeos, 1990-2004

	Ranking 2004	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Evolución 1990-2004*
Italia	1	13,0	13,2	14,1	14,5	14,6	14,2	14,5	15,0	14,5	14,9	14,4	14,3	14,6	14,7	14,7	1,70
Austria	2	13,5	13,5	13,6	14,0	14,0	14,2	14,3	14,3	14,2	14,3	14,1	14,3	14,5	14,6	14,3	0,80
Alemania	3	12,0	11,5	11,9	12,3	12,4	12,5	12,7	12,7	12,8	12,8	12,9	13,0	13,2	13,4	13,3	1,30
Polonia	4	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	12,6	13,6	13,8	13,9	13,3	:
Francia	5	12,3	12,5	12,7	13,2	13,2	13,4	13,5	13,5	13,4	13,4	12,9	12,9	13,0	13,1	13,1	0,80
Suiza	6	8,8	9,2	9,8	10,5	10,7	11,2	11,5	11,8	12,1	12,3	12,2	12,7	12,8	13,2	13,1	4,30
Grecia	7	11,9	11,1	10,8	11,3	11,1	11,2	11,7	11,7	12,4	12,6	12,2	13,1	12,8	12,8	12,9	1,00
Países Bajos	8	14,7	14,7	15,0	15,0	14,4	13,9	13,8	13,4	12,8	12,8	12,5	12,4	12,7	12,8	12,9	-1,80
Suecia	9	12,0	12,4	13,4	13,6	13,3	12,7	12,7	12,4	12,2	12,0	11,6	11,6	11,9	12,7	12,6	0,60
Portugal	10	7,7	8,2	8,7	9,6	9,9	9,7	9,9	9,9	10,1	10,1	10,5	10,9	11,3	11,9	12,4	4,70
Finlandia	11	10,2	11,8	13,2	13,7	13,4	12,7	12,7	12,0	11,2	11,0	10,5	10,6	10,9	11,2	11,2	1,00
Bélgica	12	11,8	12,2	12,3	13,0	12,8	11,8	11,9	11,6	11,5	11,3	11,0	11,1	11,1	11,3	11,1	-0,70
Dinamarca	13	9,4	9,5	9,6	10,0	11,4	11,3	11,4	11,1	11,0	10,8	10,5	10,6	10,7	11,1	11,0	1,60
Eslovenia	14	:	:	:	:	:	:	11,2	11,2	11,2	11,2	11,4	11,5	11,7	11,2	10,9	:
Reino Unido	15	10,2	11,2	11,8	12,2	12,0	11,9	11,9	12,0	11,4	11,5	12,2	11,8	11,1	10,9	10,7	0,50
Luxemburgo	16	11,8	12,6	12,5	12,5	12,3	11,1	11,0	11,3	10,9	10,1	9,4	9,8	10,0	10,2	10,1	-1,70
Hungría	17	:	:	:	:	:	:	:	:	:	9,1	8,4	8,6	8,9	9,1	9,3	:
Malta	18	:	:	:	:	:	:	7,9	8,0	8,2	8,2	8,0	8,8	8,7	9,0	9,3	:
España	19	9,2	9,4	9,8	10,3	10,4	10,1	10,3	10,1	9,9	9,6	9,7	9,4	9,3	9,2	9,2	0,00
Noruega	20	8,6	8,7	8,9	8,8	8,7	8,5	8,2	8,0	8,7	8,7	7,6	7,8	8,5	8,7	8,5	-0,10
República Checa	21	:	:	:	:	:	7,3	7,5	8,3	8,3	8,5	8,5	8,5	8,8	8,7	8,4	:
Eslovaquia	22	:	:	:	:	:	7,2	7,1	7,2	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,3	:
Islandia	23	4,5	4,8	5,2	5,5	5,5	5,7	5,6	5,7	5,7	5,9	6,3	6,2	6,7	7,4	7,2	2,70
Letonia	24	:	:	:	:	:	:	:	9,5	10,2	10,8	9,5	8,5	8,2	7,5	6,8	:
Chipre	25	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	5,8	5,8	6,5	6,8	6,7	:
Lituania	26	:	:	:	:	:	:	6,7	6,7	7,3	8,2	7,9	7,3	7,0	6,8	6,7	:
Estonia	27	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	6,7	6,0	5,9	6,0	6,2	:
Irlanda	28	5,6	5,8	5,8	5,6	5,4	5,0	4,7	4,3	4,0	3,8	3,6	3,7	3,8	3,9	4,1	-1,50
UE25		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	12,3	12,3	12,3	12,4	12,3	:
UE15		11,8	12,0	12,5	12,9	12,9	12,6	12,7	12,7	12,5	12,5	12,4	12,4	12,3	12,4	12,3	0,50

Fuente: Eurostat. Notas: \* Puntos porcentuales de diferencia, : Sin información

Tabla 2. Gasto total en pensiones de jubilación como porcentaje del PIB. Países europeos, 1990-2004

	Ranking 2004	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Evolución 1990-2004*
Italia	1	9,3	9,4	10,1	10,5	10,5	10,4	10,5	11,0	10,9	11,1	10,9	10,9	11,1	11,2	11,3	2,00
Austria	2	9,9	10,0	10,1	10,5	10,5	10,6	10,6	10,6	10,6	10,7	10,6	10,9	11,1	11,2	11,2	1,30
Alemania	3	9,7	9,1	9,5	9,7	9,7	9,9	10,1	10,1	10,1	10,2	10,3	10,4	10,6	10,8	10,5	0,80
Francia	4	9,1	9,4	9,7	10,1	10,2	10,4	10,5	10,6	10,5	10,6	10,3	10,4	10,1	10,2	10,3	1,20
Suiza	5	6,8	7,1	7,5	8,0	8,1	8,4	8,6	8,8	9,0	9,2	9,1	9,5	9,4	9,6	9,6	2,80
Reino Unido	6	8,1	8,8	9,3	9,5	9,3	9,2	9,3	9,4	9,1	9,2	9,8	9,5	9,0	8,9	8,9	0,80
Suecia	7	8,8	9,1	9,8	10,0	9,7	9,3	9,4	9,4	9,2	9,0	8,6	8,7	8,9	8,7	8,6	-0,20
Portugal	8	4,5	4,9	5,3	5,8	5,9	6,2	6,4	6,2	6,4	6,6	6,9	7,3	7,5	8,0	8,5	4,00
Grecia	9	7,3	6,8	6,8	7,1	7,2	7,4	7,6	7,7	8,3	8,3	7,9	8,5	8,3	8,3	8,3	1,00
Malta	10	:	:	:	:	:	:	7,0	7,1	7,2	7,2	7,0	7,8	7,6	7,8	8,1	
Países Bajos	11	8,2	8,1	8,3	8,4	8,0	7,6	7,8	7,6	7,7	7,8	7,7	7,7	8,0	8,1	8,1	-0,10
Polonia	12	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	7,7	8,3	8,4	8,5	8,1	
Eslovenia	13	:	:	:	:	:	:	7,3	7,4	7,6	7,2	7,5	7,6	7,7	7,7	7,6	
Bélgica	14	7,0	7,3	7,5	8,0	7,9	7,3	7,4	7,3	7,3	7,3	7,1	7,2	7,2	7,3	7,2	0,20
Dinamarca	15	5,9	6,0	6,0	6,3	7,3	7,2	7,1	6,9	6,8	6,7	6,6	6,7	6,8	7,0	7,0	1,10
España	16	6,6	6,8	7,1	7,6	7,6	7,5	7,6	7,6	7,4	7,3	7,4	7,2	7,2	7,0	6,9	0,30
República Checa	17	:	:	:	:	:	6,2	6,3	7,0	6,9	7,0	6,9	6,8	7,0	6,9	6,8	
Finlandia	18	5,9	6,8	7,6	7,8	7,6	7,3	7,4	7,0	6,6	6,5	6,3	6,4	6,6	6,8	6,8	0,90
Eslovaquia	19	:	:	:	:	:	6,0	5,9	6,0	6,1	6,2	6,2	6,2	6,3	6,3	6,1	
Chipre	20	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	5,2	5,3	5,9	6,2	6,0	
Hungría	21	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	6,2	5,7	5,7	5,9	6,0	6,0
Letonia	22	:	:	:	:	:	:	:	7,4	8,0	8,6	7,7	6,9	6,7	6,1	5,5	
Lituania	23	:	:	:	:	:	:	5,6	5,8	6,3	7,0	6,7	6,2	5,9	5,6	5,4	
Noruega	24	5,8	5,8	6,0	5,9	5,8	5,7	5,5	5,4	5,8	5,6	4,9	5,0	5,4	5,5	5,3	-0,50
Estonia	25	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	5,7	4,4	4,3	4,4	4,4	
Islandia	26	3,1	3,3	3,5	3,6	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,9	4,0	4,0	4,3	4,6	4,4	1,30
Luxemburgo	27	8,1	8,7	8,8	8,8	8,8	7,9	7,8	8,1	7,7	7,2	6,8	4,0	4,2	4,3	4,3	-3,80
Irlanda	28	3,1	3,1	3,1	3,0	2,8	2,5	2,2	2,0	1,9	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	-1,20
UE25		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	9,4	9,4	9,3	9,4	9,3	
UE15		8,7	8,8	9,2	9,5	9,5	9,4	9,5	9,5	9,4	9,5	9,5	9,5	9,4	9,5	9,4	0,70

Fuente: Eurostat. Notas: \* Puntos porcentuales de diferencia, : Sin información

Tabla 3. Gasto total en pensiones en paridades de poder de compra. Países europeos, 1990-2004

	Ranking 2004	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Evolución 1990-2004*
Luxemburgo	1	2641,6	3170,2	3263,7	3369,7	3465,4	3460,1	3574,3	3752,7	3806,2	4139,5	4219,0	4394,4	4752,2	5168,9	5426,8	105%
Austria	2	2304,2	2489,1	2597,5	2678,5	2800,9	2787,5	2965,5	3056,2	3150,1	3355,9	3566,0	3644,4	3746,1	3813,9	3961,1	72%
Suiza	3	1929,1	2069,9	2249,8	2386,5	2478,0	2498,6	2581,2	2826,7	3011,2	3111,6	3276,2	3421,3	3614,0	3772,8	3949,3	105%
Países Bajos	4	2347,2	2504,7	2637,4	2667,5	2656,6	2580,6	2702,1	2795,6	2811,6	2960,4	3124,8	3296,2	3443,3	3473,4	3640,5	55%
Italia	5	2083,9	2252,0	2480,7	2556,0	2677,0	2574,4	2742,4	2940,4	3001,0	3177,6	3278,4	3351,1	3460,8	3455,9	3526,1	69%
Suecia	6	1911,9	2017,0	2200,6	2349,2	2425,1	2307,5	2405,5	2459,5	2497,8	2665,6	2763,3	2792,2	2917,1	3189,6	3355,1	75%
Francia	7	1947,3	2088,9	2217,7	2290,1	2383,5	2369,1	2505,1	2642,7	2739,4	2853,3	2953,8	3073,7	3133,8	3174,2	3263,7	68%
Alemania	8	2129,3	2020,3	2194,1	2248,1	2352,6	2335,9	2455,7	2544,4	2624,5	2735,8	2905,3	2991,4	3094,3	3155,6	3254,3	53%
Dinamarca	9	1525,0	1639,5	1725,7	1803,7	2200,5	2179,0	2311,9	2371,1	2436,8	2567,2	2658,0	2767,7	2812,6	2913,3	3043,3	100%
Belgica	10	1901,6	2091,1	2188,0	2306,3	2369,6	2218,4	2302,4	2342,9	2395,5	2459,5	2569,6	2708,1	2820,5	2892,8	2994,6	57%
Noruega	11	1375,6	1507,4	1629,1	1659,1	1745,0	1708,8	1831,0	1918,7	2049,2	2288,4	2431,1	2515,8	2677,0	2779,3	2961,4	115%
Finlandia	12	1674,1	1888,9	2067,0	2117,7	2173,4	2063,2	2159,8	2247,6	2252,2	2332,5	2420,1	2550,9	2699,2	2755,0	2892,4	73%
Reino Unido	13	1492,3	1684,2	1841,7	1947,5	2042,0	2003,4	2126,7	2299,6	2294,8	2417,6	2749,5	2782,1	2767,3	2771,0	2857,8	92%
Grecia	14	1199,2	1197,6	1200,5	1227,1	1245,6	1230,6	1335,3	1424,3	1569,0	1680,5	1784,4	1994,8	2136,3	2255,8	2392,6	100%
Islandia	15	827,0	924,8	975,3	1040,4	1087,4	1090,0	1160,4	1244,5	1333,9	1444,8	1601,4	1631,3	1759,3	1945,0	2078,8	151%
Portugal	16	736,4	858,7	954,8	1035,8	1099,5	1133,6	1220,5	1303,9	1410,1	1523,4	1693,6	1810,0	1939,1	1880,9	2042,8	177%
España	17	1058,3	1162,9	1252,5	1309,2	1370,6	1370,2	1468,7	1522,1	1584,0	1665,6	1792,0	1819,7	1916,2	1954,3	2036,5	92%
Eslovenia	18	:	:	:	:	:	:	1267,0	1362,7	1447,4	1556,8	1667,1	1777,2	1878,9	1845,1	1960,7	:
Malta	19	:	:	:	:	:	:	1034,7	1094,1	1172,4	1233,4	1273,2	1365,1	1412,6	1444,0	1482,8	:
Polonia	20	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1177,0	1308,1	1373,7	1415,5	1472,4	:
República Checa	21	:	:	:	:	:	775,6	870,2	991,1	996,3	1058,0	1111,3	1172,0	1278,4	1292,9	1339,7	:
Hungría	22	:	:	:	:	:	:	:	:	:	883,3	913,8	1025,3	1131,0	1198,0	1288,2	:
Chipre	23	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	955,9	1028,4	1158,7	1192,7	1272,3	:
Irlanda	24	647,6	707,8	744,8	748,0	778,0	767,2	780,3	823,3	844,6	858,9	915,9	985,1	1095,3	1140,2	1262,7	:
Eslovaquia	25	:	:	:	:	:	502,0	546,6	583,5	629,8	656,5	711,4	749,6	812,7	834,7	876,8	:
Estonia	26	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	565,9	546,5	594,9	661,5	748,7	:
Lituania	27	:	:	:	:	:	:	386,2	429,5	506,3	573,1	599,5	612,6	634,4	671,8	731,8	:
Letonia	28	:	:	:	:	:	:	:	536,8	621,2	690,2	674,1	660,7	682,5	661,8	661,4	:
UE25		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2481,1	2564,7	2643,0	2689,0	2782,6	:
UE15		1782,0	1889,8	2038,3	2107,1	2200,3	2267,3	2399,8	2517,9	2577,6	2706,2	2864,7	2942,0	3025,4	3081,6	3238,8	82%

Fuente: Eurostat. Notas: \* Variación porcentual, : Sin información

Tabla 4. Gasto total en pensiones de jubilación en paridades de poder de compra. Países europeos, 1990-2004

	Ranking 2004	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Evolución 1990-2004*
Austria	1	1691,5	1841,2	1935,3	2013,4	2104,3	2084,6	2201,8	2271,3	2346,7	2510,2	2666,9	2766,7	2872,9	2923,7	3086,9	82%
Suiza	2	1480,2	1590,1	1722,1	1821,0	1878,4	1883,6	1929,1	2109,3	2240,1	2321,9	2449,1	2542,6	2652,5	2757,1	2884,6	95%
Italia	3	1480,6	1604,9	1780,8	1840,8	1922,5	1885,7	1990,5	2157,1	2245,1	2377,4	2482,7	2551,1	2630,5	2628,8	2698,3	82%
Alemania	4	1711,4	1608,0	1741,1	1767,3	1851,5	1848,7	1950,7	2010,4	2080,4	2168,4	2304,3	2389,7	2477,6	2536,0	2584,6	51%
Francia	5	1442,2	1569,3	1688,6	1761,7	1844,6	1841,1	1951,7	2069,3	2152,5	2256,1	2354,2	2459,1	2439,1	2480,8	2562,7	78%
Reino Unido	6	1190,3	1326,5	1450,8	1513,5	1575,2	1541,9	1658,4	1812,4	1821,6	1933,0	2216,0	2250,2	2248,4	2269,4	2357,9	98%
Luxemburgo	7	1818,5	2195,0	2298,9	2378,6	2478,2	2465,6	2539,7	2671,6	2709,8	2950,0	3053,6	1811,1	1982,1	2168,3	2302,1	27%
Países Bajos	8	1304,0	1381,9	1455,4	1483,6	1483,7	1410,0	1517,5	1597,9	1687,5	1798,4	1925,0	2043,8	2155,6	2193,4	2299,4	76%
Suecia	9	1402,8	1479,9	1614,6	1726,7	1771,3	1697,9	1793,2	1850,1	1880,3	1983,9	2057,9	2080,6	2168,6	2189,0	2283,5	63%
Bélgica	10	1125,1	1252,3	1327,6	1416,8	1467,5	1377,3	1441,2	1479,3	1526,3	1578,3	1655,0	1753,0	1826,5	1871,3	1953,2	74%
Dinamarca	11	957,0	1032,9	1084,7	1132,1	1423,3	1380,7	1431,7	1469,8	1508,5	1598,5	1668,7	1753,2	1785,0	1840,3	1939,6	103%
Noruega	12	925,3	1008,4	1093,9	1118,5	1175,4	1147,9	1228,3	1282,0	1358,0	1473,8	1579,7	1622,6	1701,4	1751,9	1852,4	100%
Finlandia	13	960,1	1084,9	1188,7	1210,1	1241,0	1186,3	1253,6	1311,9	1327,0	1384,5	1444,9	1536,4	1630,3	1672,5	1766,4	84%
Grecia	14	732,5	739,3	749,6	774,9	808,6	808,4	874,2	939,7	1046,0	1102,7	1155,4	1294,7	1380,1	1467,1	1546,2	111%
España	15	765,1	842,6	916,5	962,9	1004,8	1011,0	1086,5	1136,6	1187,6	1266,0	1371,7	1397,7	1467,7	1492,4	1541,3	101%
Portugal	16	434,7	513,8	576,4	623,7	654,0	726,5	781,1	820,1	894,2	997,1	1111,5	1209,3	1288,9	1260,9	1388,9	220%
Eslovenia	17	:	:	:	:	:	:	822,9	903,4	979,4	1004,5	1095,3	1166,1	1240,8	1272,6	1375,7	:
Malta	18	:	:	:	:	:	:	914,6	969,4	1036,6	1084,1	1121,8	1209,6	1244,2	1259,4	1287,9	:
Islandia	19	577,1	637,4	653,8	682,7	712,7	704,0	752,6	809,3	873,5	944,6	1033,8	1049,4	1123,8	1221,1	1272,5	120%
Chipre	20	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	866,5	931,8	1048,6	1082,1	1154,5	:
República Checa	21	:	:	:	:	:	659,0	737,5	834,0	825,8	863,4	899,7	930,6	1018,7	1031,6	1088,9	:
Polonia	22	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	720,0	801,6	840,7	863,9	899,5	:
Hungría	23	:	:	:	:	:	:	:	:	:	599,5	619,3	681,1	745,8	785,4	832,6	:
Eslovaquia	24	:	:	:	:	:	413,5	454,1	484,4	525,2	545,6	592,1	634,5	693,2	711,4	735,1	:
Lituania	25	:	:	:	:	:	:	324,4	372,6	439,4	494,2	509,4	515,6	529,0	552,6	590,9	:
Irlanda	26	355,7	381,2	394,5	392,4	399,7	376,5	365,0	383,3	393,3	398,4	420,6	446,0	500,5	516,5	572,7	61%
Estonia	27	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	480,0	399,0	435,9	481,2	538,1	:
Letonia	28	:	:	:	:	:	:	:	420,3	485,3	552,7	545,1	535,1	555,0	542,0	536,0	:
UE25		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1886,7	1954,7	2005,2	2040,8	2111,7	:
UE15		1305,2	1387,4	1504,7	1556,3	1626,5	1685,0	1788,2	1886,0	1947,6	2052,0	2187,5	2254,2	2306,9	2349,4	2469,0	89%

Fuente: Eurostat. Notas: \* Variación porcentual, : Sin información

Tabla 5. *Proyecciones de gasto público en pensiones como porcentaje del PIB. Países europeos, 2004 - 2050*

	2004	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050	Variación 2004- 2050*
Portugal	11,1	11,9	12,6	14,1	15,0	16,0	18,8	20,8	9,7
Chipre	6,9	8,0	8,8	9,9	10,8	12,2	15,0	19,8	12,9
Eslovenia	11,0	11,1	11,6	12,3	13,3	14,4	16,8	18,3	7,3
Luxemburgo	10,0	9,8	10,9	11,9	13,7	15,0	17,0	17,4	7,4
Hungría	10,4	11,1	11,6	12,5	13,0	13,5	16,0	17,1	6,7
España	8,6	8,9	8,8	9,3	10,4	11,8	15,2	15,7	7,1
Bélgica	10,4	10,4	11,0	12,1	13,4	14,7	15,7	15,5	5,1
Francia	12,8	12,9	13,2	13,7	14,0	14,3	15,0	14,8	2,0
Italia	14,2	14,0	13,8	14,0	14,4	15,0	15,9	14,7	0,5
República Checa	8,5	8,2	8,2	8,4	8,9	9,6	12,2	14,0	5,5
Finlandia	10,7	11,2	12,0	12,9	13,5	14,0	13,8	13,7	3,0
Alemania	11,4	10,5	10,5	11,0	11,6	12,3	12,8	13,1	1,7
Dinamarca	9,5	10,1	10,8	11,3	12,0	12,8	13,5	12,8	3,3
Austria	13,4	12,8	12,7	12,8	13,5	14,0	13,4	12,2	-1,2
Países Bajos	7,7	7,6	8,3	9,0	9,7	10,7	11,7	11,2	3,5
Suecia	10,6	10,1	10,3	10,4	10,7	11,1	11,6	11,2	0,6
Irlanda	4,7	5,2	5,9	6,5	7,2	7,9	9,3	11,1	6,4
Eslovaquia	7,2	6,7	6,6	7,0	7,3	7,7	8,2	9,0	1,8
Lituania	6,7	6,6	6,6	7,0	7,6	7,9	8,2	8,6	1,9
Reino Unido	6,6	6,6	6,7	6,9	7,3	7,9	8,4	8,6	2,0
Polonia	13,9	11,3	9,8	9,7	9,5	9,2	8,6	8,0	-5,9
Malta	7,4	8,8	9,8	10,2	10,0	9,1	7,9	7,0	-0,4
Letonia	6,8	4,9	4,6	4,9	5,3	5,6	5,9	5,6	-1,2
Estonia	6,7	6,8	6,0	5,4	5,1	4,7	4,4	4,2	-2,5
UE25	10,6	10,3	10,4	10,7	11,3	11,9	12,8	12,8	2,2
UE15	10,6	10,4	10,5	10,8	11,4	12,1	12,9	12,9	2,3

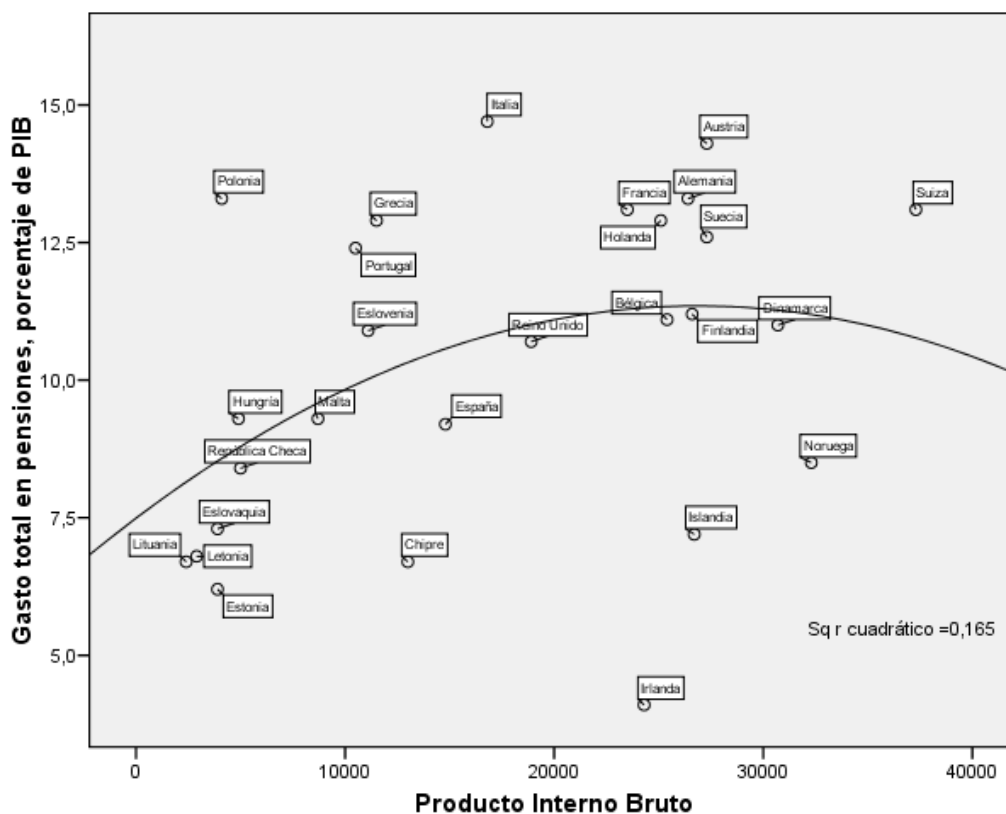
Fuente: European Commission (2006b), p 71. Notas: \* Puntos porcentuales de diferencia

Las proyecciones muestran sin embargo que el nivel de gasto en España evolucionará de manera ascendente, superando al resto de los países Europeos y ubicándose en 2050 como el sexto país de mayor gasto en Europa, casi tres puntos porcentuales por encima de la media de la UE-15 (tabla 5). Este cambio proyectado en la posición relativa de los países es en gran medida el resultado de los efectos diferenciales del cambio demográfico y del impacto comparativo de las reformas que tuvieron lugar en los últimos años en los países europeos. Los significativos ajustes en la estructura de gastos y beneficios de los sistemas de pensiones en un número importante de países produjeron una desaceleración del aumento del gasto que no se dio en el caso español donde las reformas fueron más limitadas. Si bien proyecciones como éstas conllevan la incertidumbre propia de los supuestos en los que se basan (tanto desde el punto de vista macroeconómico como institucional), son ilustrativas de la evolución esperada de los niveles comparativos de gasto. Entre 2004 y 2050 se proyecta para España un crecimiento del gasto de más de siete puntos porcentuales del PIB, una cifra bastante por encima del resto de los países europeos, y sólo superada por países como Chipre, Portugal, Luxemburgo y Eslovenia, que cuentan también con un gasto inicial bajo y una menor incidencia de los procesos de reforma.

Además de la conexión entre tipo de sistema (*Bismarckiano* o *Beveridgeano*) y nivel de gasto, los datos indican que existe una conexión entre la proporción del ingreso nacional orientado al gasto en pensiones y la riqueza del país. En otras palabras, se observa que a medida que aumenta el ingreso nacional, una mayor proporción del mismo se dedica a la provisión de pensiones. Esto no es sorprendente: es sabido que los estados más ricos gastan más en políticas de bienestar que los estados pobres. Esta conexión entre PIB y gasto puede observarse en los gráficos 1-4, los dos primeros presentan el gasto total en pensiones y el gasto en pensiones de jubilación, respectivamente, para el total de países de la UE-25 (excluyendo Luxemburgo), mientras que los dos últimos presentan los mismos datos pero únicamente para los países europeos con sistemas originalmente *Bismarckianos*. Como se puede observar, existe una cierta asociación, aunque no se trata de una asociación lineal, sino con forma de U invertida: a medida que aumenta el ingreso el porcentaje del gasto es mayor pero, pasado un cierto límite, comienza nuevamente a

caer. Esta asociación, además, parece estar mediada por el tipo de sistema: el ajuste entre ingreso y gasto en pensiones es mayor en el subgrupo de países *Bismarckianos*, donde el gasto público representa casi la totalidad del gasto en pensiones (gráficos 3 y 4). En ambos casos, España se ubica por debajo de la línea de ajuste: junto con Bélgica, es el único país de la UE-15 donde el gasto en pensiones es menor al ‘previsto’ para su nivel de ingresos.<sup>4</sup> Dentro del conjunto de países de la UE25 (gráficos 1 y 2), la distancia entre el nivel previsto y el real es mucho más pequeña para el caso español, dada la tendencia al bajo gasto en pensiones públicas que introducen los países con sistemas originalmente *Beveridgeanos*.

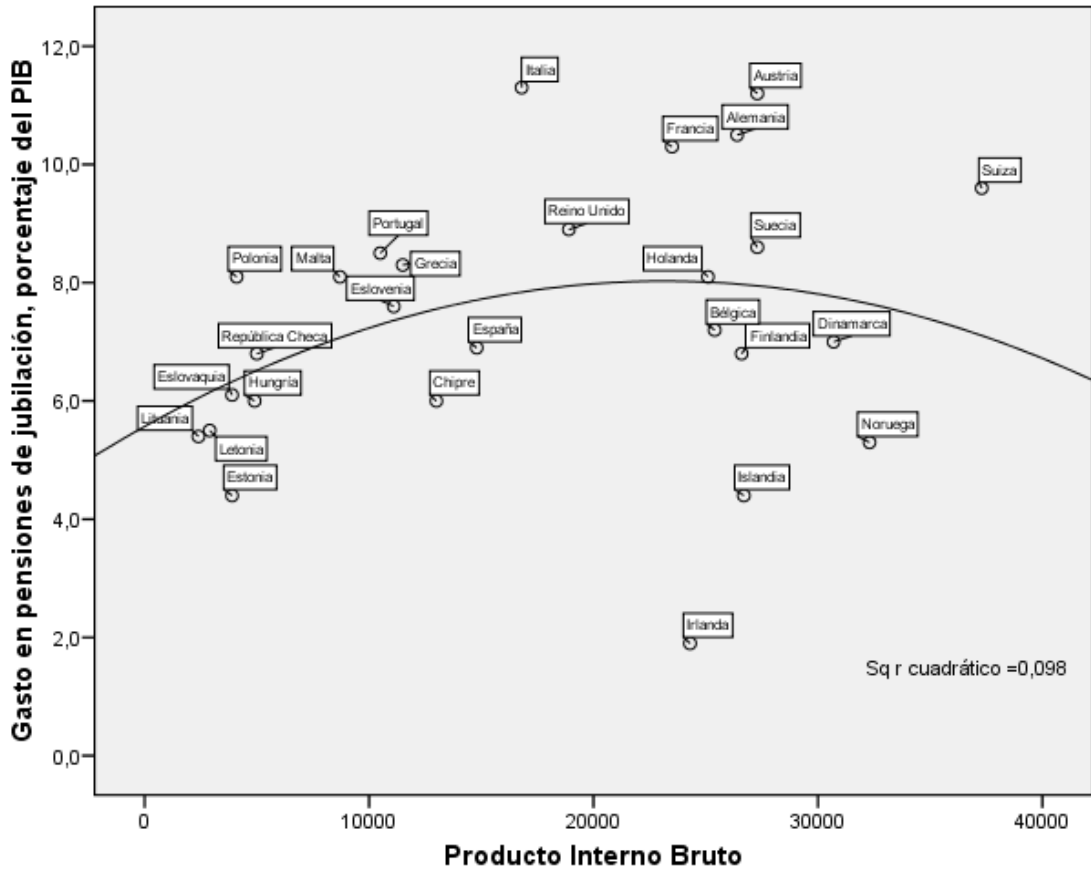
Gráfico 1 Gasto total en pensiones medido como porcentaje del PIB por PIB per cápita. Países europeos, 2004



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

<sup>4</sup> Es importante señalar además que Bélgica (a diferencia de España) cuenta con una amplia cobertura de pensiones privadas ocupacionales que complementan el relativamente bajo gasto público en pensiones.

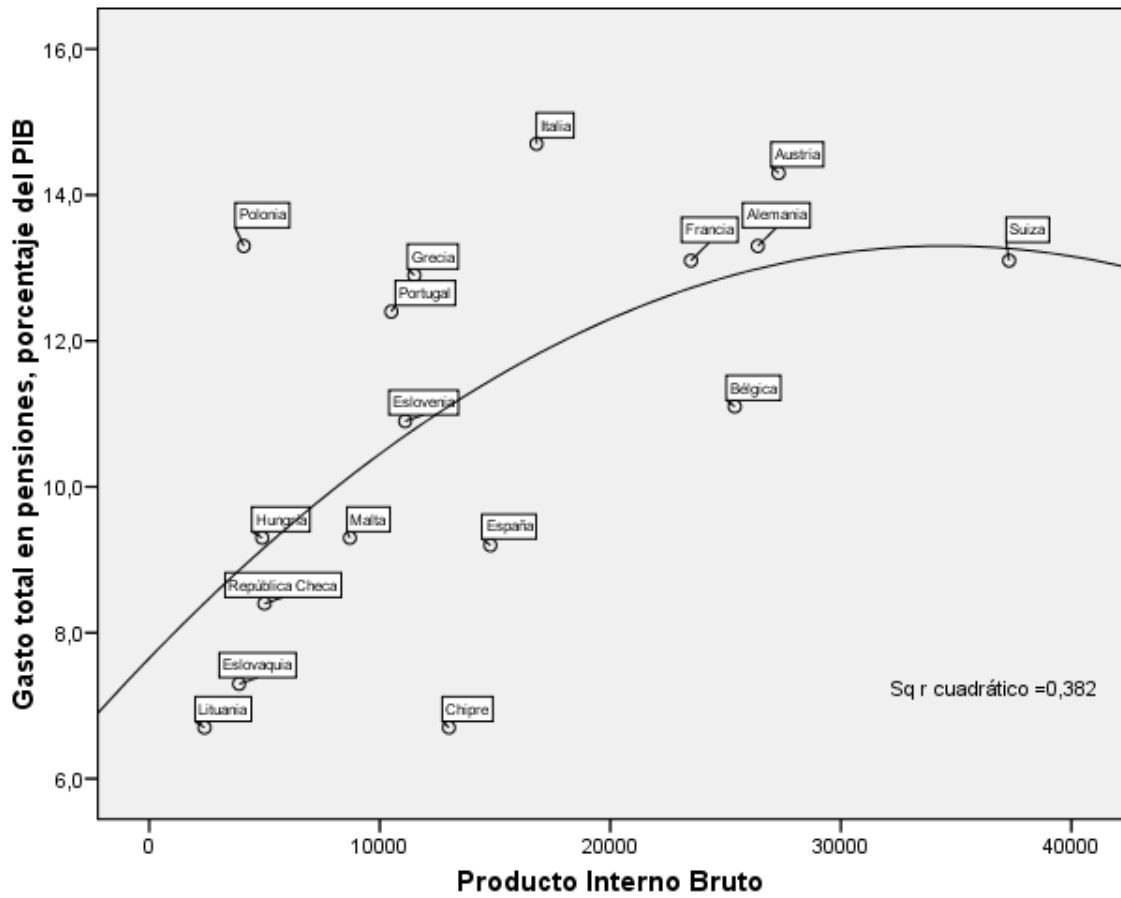
Gráfico 2 Gasto total en pensiones de jubilación medido como porcentaje del PIB por PIB per cápita. Países europeos, 2004



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

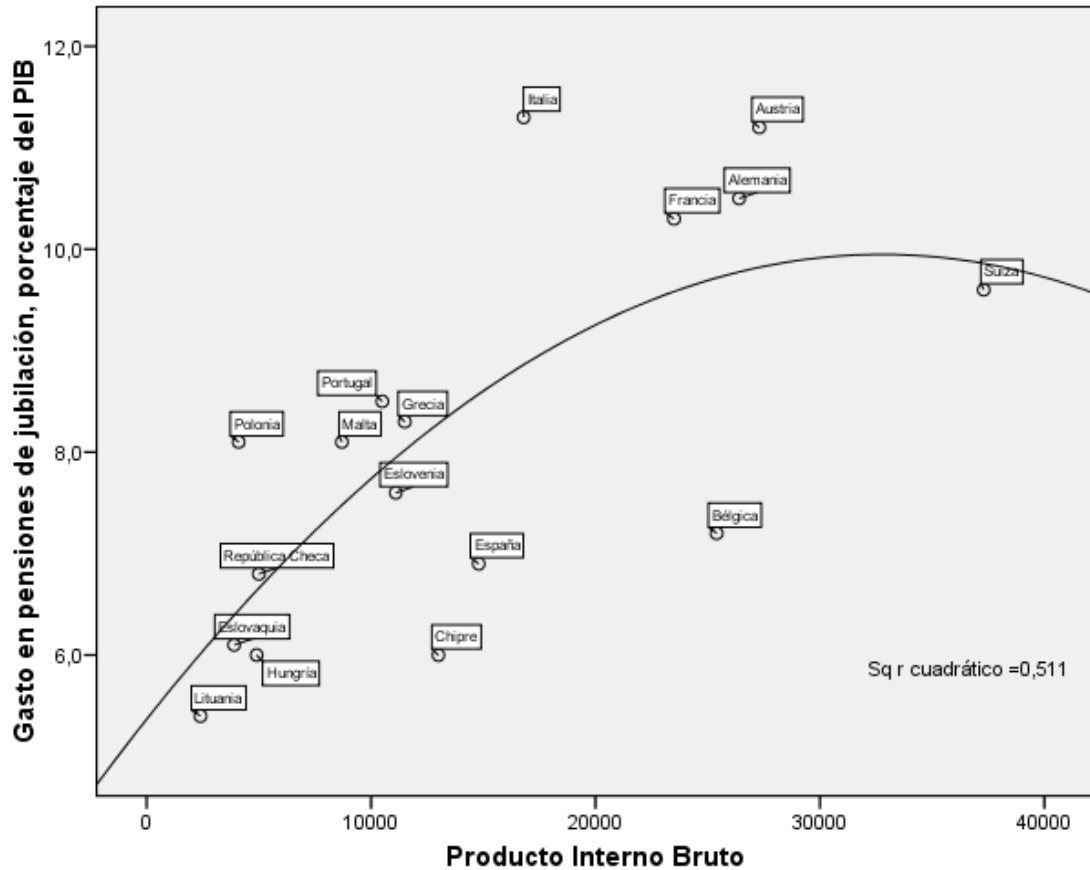


Gráfico 3 Gasto total en pensiones por PIB per cápita. Países con sistemas Bismarckianos,, 2004



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

Gráfico 4 Gasto en pensiones de jubilación por PIB per cápita, países con sistemas Bismarckianos, 2004



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

Naturalmente, la riqueza de un país no es la única variable explicativa de los niveles diferenciales de gasto en protección social. Existen en cambio un conjunto de variables políticas que subyacen tanto al diseño institucional mismo como al nivel de gasto público, y que dan cuenta de las diferencias entre sistemas de bienestar. La importancia de las variables políticas ha sido ampliamente estudiada en un conjunto de investigaciones empíricas (Korpi 2006, Korpi y Palme 2003, Huber et al. 1993) que han señalado la importancia tanto de los partidos de izquierdas como de aquéllos con raíces cristianas, para explicar las diferencias en el gasto público, los derechos sociales y la cobertura de los sistemas de bienestar. De hecho, la seguridad social *Bismarckiana*, caracterizada por altos niveles de gasto y beneficios asociados a la familia y al mercado

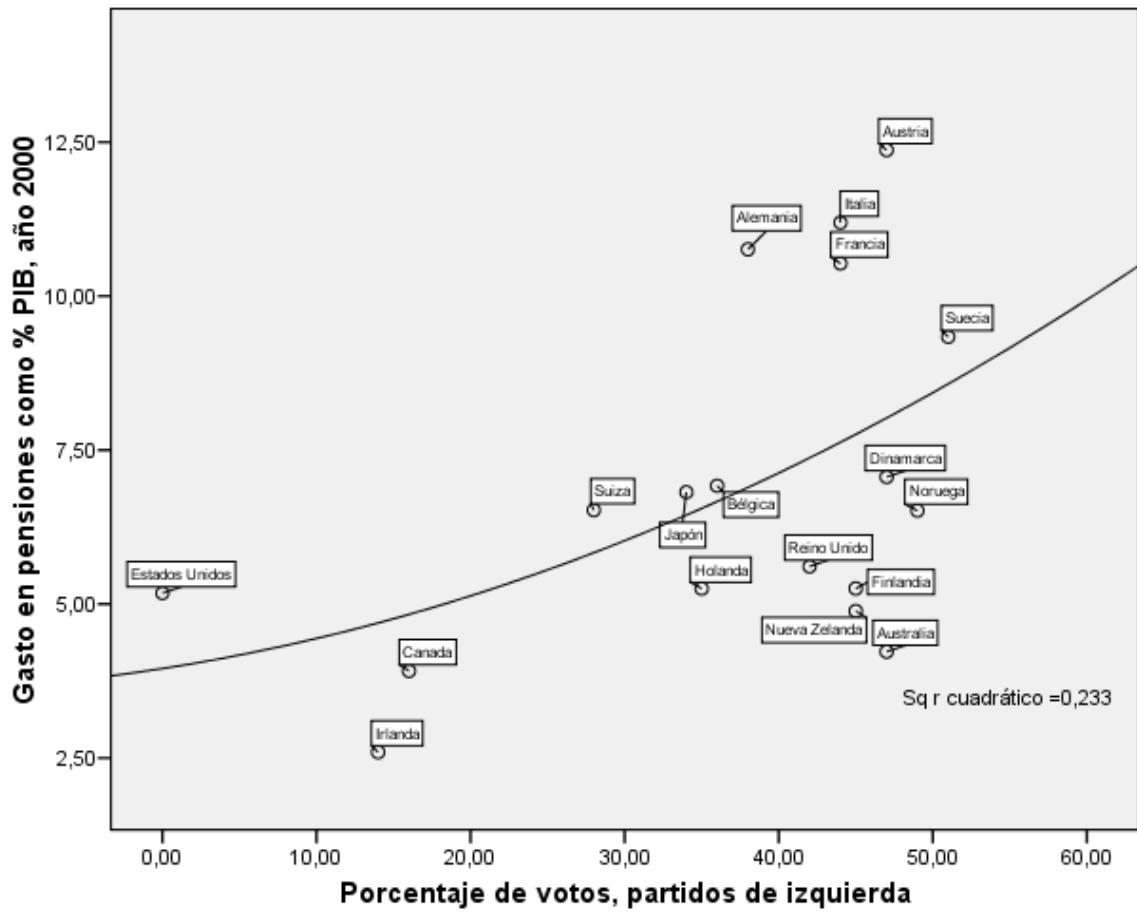
de trabajo, ha estado tradicionalmente ligada a la preponderancia de partidos de tradición cristiana (son los casos de Austria, Alemania e Italia) (Huber et al. 1993). En cambio, el desarrollo de sistemas más ‘abarcativos’<sup>5</sup> en cobertura y beneficios, típicos de los países escandinavos, ha estado asociado a la preeminencia de partidos de izquierdas (Palme 2006). Es el caso de países como Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia, que fomentaron el desarrollo de beneficios universales con amplia cobertura de las contingencias y de las personas independientemente de sus historias laborales y de su situación familiar. En un reciente estudio, Korpi (2006) presenta datos históricos que permiten ilustrar la importancia de las variables políticas en la definición de los sistemas de bienestar europeos.<sup>6</sup> El gráfico 5 ilustra la conexión entre beneficios de pensiones y representación política, utilizando como indicadores el gasto público en pensiones del año 2000 (como porcentaje del PIB) y el porcentaje del voto obtenido por partidos de izquierdas durante el período 1945-1990. Los datos muestran que la asociación entre ambas variables va en la dirección prevista: a mayor preponderancia de los partidos de izquierdas, mayor nivel de gasto público en pensiones. Una situación similar sucede en relación con la proporción del voto obtenida por partidos de tradición cristiana, como ilustra el gráfico 6: a mayor preponderancia de los partidos de raíz cristiana, mayor gasto público en pensiones. El ajuste más estrecho se obtiene cuando se combinan la representación política de izquierdas y de partidos cristianos. En el gráfico 7 se observa un relativamente alto nivel de ajuste entre ambas variables, que refleja más claramente la importancia de las cuestiones políticas para explicar las diferencias de gasto entre países. Algunos estudios han observado también que dichas variables permiten explicar además los impactos diferenciales de los sistemas de bienestar sobre los niveles de pobreza (Palme, 2006).

---

<sup>5</sup> Palme (1990) llama ‘abarcativos’ [*encompassing*] a los sistemas de bienestar de los países escandinavos para diferenciarlos de otros sistemas originalmente *Beveridgeanos* que se limitaron a la provisión de seguridad básica (los países anglosajones).

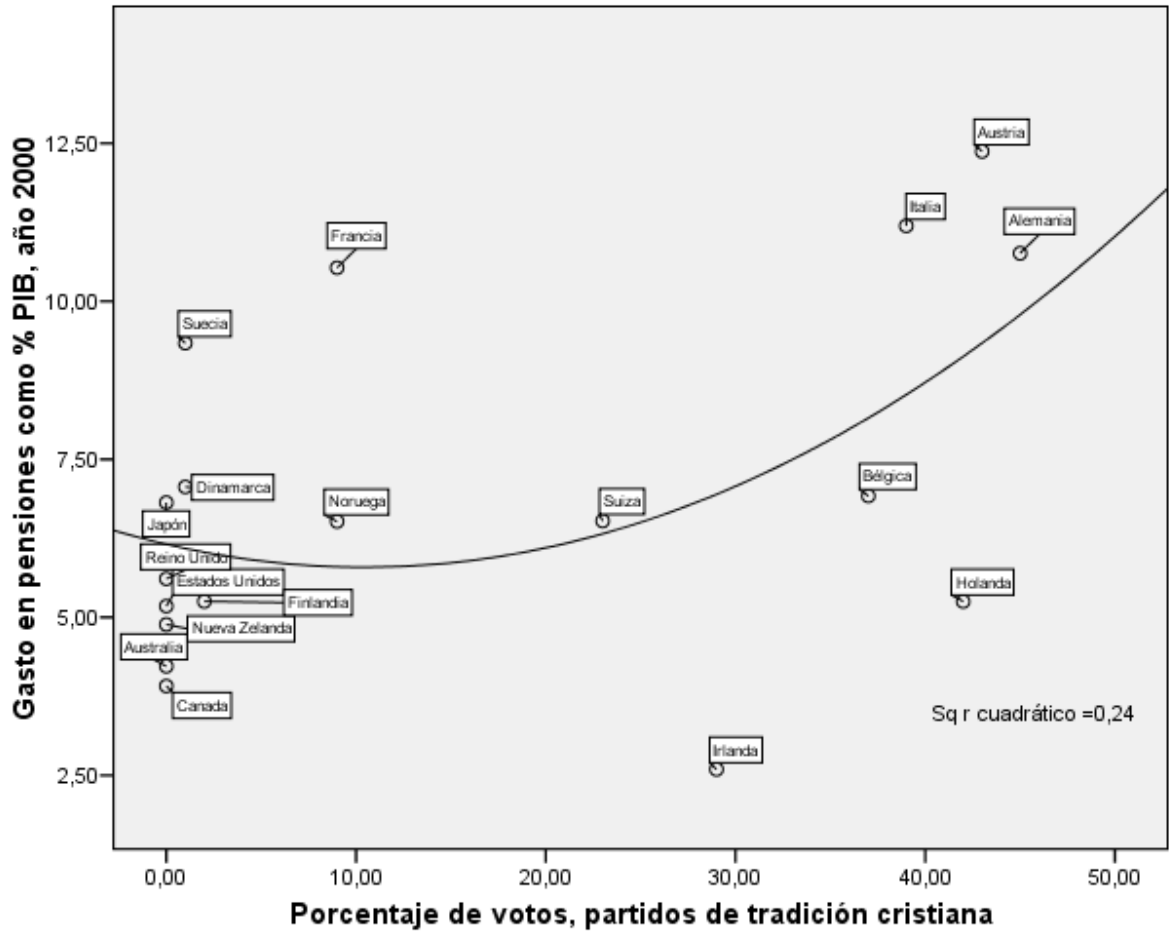
<sup>6</sup> Lamentablemente Korpi (2006) no presenta datos del caso español, razón por la cual no ha podido ser incluido en las comparaciones presentadas en los Gráficos 5 a 7.

Gráfico 5 Gasto en pensiones (año 2000) por representación política de izquierdas (período 1945-1990)



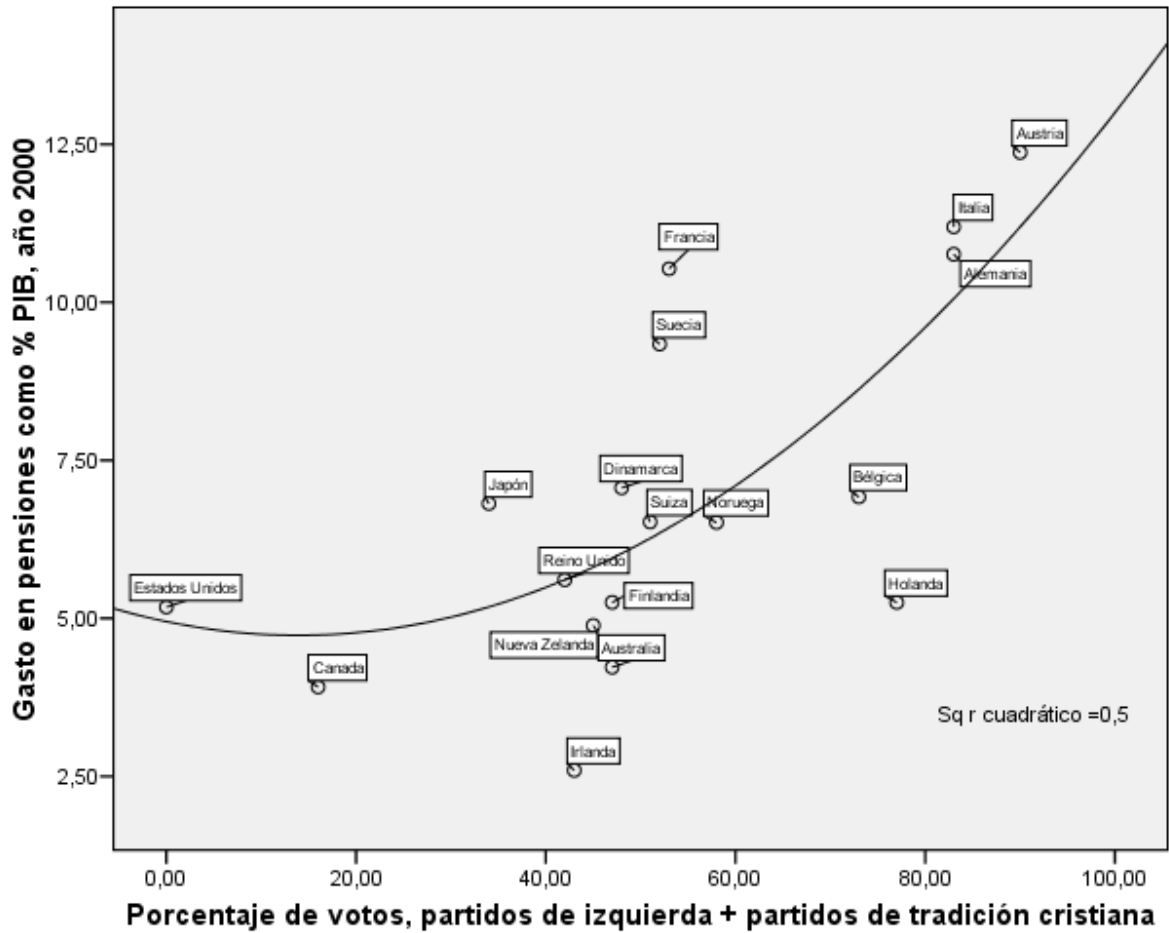
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Eurostat y Korpi (2006), p. 196

Gráfico 6 Gasto en pensiones (año 2000) por representación política de partidos de raíz cristiana (período 1945-1990)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Eurostat y Korpi (2006), p. 196

Gráfico 7 Gasto en pensiones (año 2000) por representación política de partidos de partidos de izquierda y de raíz cristiana (período 1945-1990)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Eurostat y Korpi (2006), p. 196

### 3.2. El nivel y evolución de los beneficios de pensiones

En términos del diseño institucional, existe un conjunto de cuestiones específicas relativas a los mecanismos de asignación de derechos que afectan el nivel y la distribución del gasto en seguridad social. En un sistema *Bismarckiano* como el español, un menor nivel relativo de gasto en pensiones podría en teoría explicarse a través de tres factores: (1) una menor proporción de la población por encima de la edad de jubilación (es decir, cuestiones puramente demográficas); (2) un menor nivel de cobertura (derecho

a los beneficios); o (3) un menor beneficio medio (generosidad del sistema). El primer factor no parece ser un elemento explicativo válido para el caso español: la proporción de la población de 65 y más años de edad está entre las más altas de Europa. La estructura demográfica no puede explicar los bajos niveles de gasto: en 2005 la población de más de 64 años de edad en España era el 16,5%, por encima de la media europea de 16,3.<sup>7</sup> El segundo factor puede tener alguna relevancia en relación, por un lado, con los países donde la incidencia de la jubilación anticipada es mayor y la edad de jubilación efectiva es menor, como Francia, Austria e Italia,<sup>8</sup> así como también en relación con los países con sistemas de cobertura universal donde (a diferencia del caso español) prácticamente la totalidad de la población por encima de la edad de jubilación recibe beneficios (el caso de los países escandinavos, ver datos más adelante). El nivel de cobertura no es sin embargo el único factor explicativo. Es el tercer factor (beneficio medio) el que parece en cambio más relevante para explicar el nivel relativamente bajo del gasto de pensiones en España: en él nos centraremos en el resto de este apartado. En el próximo apartado dedicaremos más espacio a la evaluación de la cobertura.

Existen varios indicadores posibles del nivel del beneficio jubilatorio, cada uno de ellos con sus ventajas y desventajas. En primer lugar, pueden utilizarse datos comparativos del gasto por habitante en edad de jubilación como aproximación al nivel de beneficios medios de cada país<sup>9</sup> (tabla 6). Los datos muestran nuevamente a España entre los países con el beneficio medio más bajo, precedido por prácticamente toda la UE-15. La evolución del gasto por habitante en edad de jubilación, sin embargo es ascendente, con un crecimiento del 69% entre 1990 y 2005, algo más que gran parte del resto de los países europeos. En líneas generales, se observa una situación similar a la del gasto total, presentada en las tablas 1 a 4: un nivel inferior al resto de los países europeos (excepto los nuevos miembros), pero una evolución ascendente algo más pronunciada. El uso de este indicador (gasto por habitante de 65 y más años) para comparar niveles de beneficios en España y Europa tiene la desventaja de que no permite controlar por la

---

<sup>7</sup> Datos de proyecciones demográficas de las Naciones Unidas en [www.un.org/esa/population/unpop.htm](http://www.un.org/esa/population/unpop.htm)

<sup>8</sup> Ver OCDE (2006b).

<sup>9</sup> Se utiliza 65 años como edad de jubilación estándar, aunque la edad legal y/o efectiva puede variar entre países.

población realmente perceptora ni por la distribución efectiva de los beneficios. Un alto nivel de beneficio medio (siguiendo este indicador) puede ser producto de la existencia de beneficios de privilegio y no de un mayor nivel de beneficio para cada individuo. Como no se incluye información de la cobertura real, ni de la distribución de los beneficios en la población, la comparación debe tomarse con cautela. Un segundo problema es la proporcionalidad: más allá del poder de compra de las pensiones, muchos analistas están interesados en la medida en la cuál éstas permiten mantener el nivel de vida anterior, en otras palabras, la tasa de reemplazo del ingreso previo.

Tabla 6 *Gasto en pensiones de jubilación por habitante mayor de 64 años, en paridades de poder de compra. Países europeos, 1990-2005*

	1990	1995	2000	2005	Variación 1990-2005*
Austria	11.245	13.603	16.957	18.430	64%
Suiza	10.133	13.092	16.383	18.424	82%
Luxemburgo	15.096	18.657	22.205	16.305	8%
Países Bajos	10.155	10.648	14.160	16.285	60%
Francia	10.573	12.066	14.783	15.894	50%
Reino Unido	7.529	9.726	14.024	14.816	97%
Alemania	9.111	11.952	14.050	13.737	51%
Italia	9.662	11.256	13.433	13.531	40%
Suecia	7.888	9.719	11.910	13.190	67%
Dinamarca	6.135	9.055	11.250	12.846	109%
Noruega	5.671	7.200	10.267	12.274	116%
Bélgica	7.542	8.666	9.728	11.129	48%
Finlandia	7.177	8.346	9.688	11.086	54%
Islandia	5.448	6.277	8.809	10.620	95%
Malta	:	:	9.017	9.570	:
España	5.474	6.550	8.125	9.277	69%
Eslovenia	:	:	7.780	8.978	:
Grecia	5.348	5.306	6.844	8.463	58%
Chipre	:	:	6.757	8.456	:
Portugal	3.241	4.884	6.884	8.135	151%
Rep. Checa	:	4.983	6.518	7.662	:
Polonia	:	:	5.910	6.892	:
Eslovaquia	:	3.796	5.180	6.201	:
Hungría	:	:	4.213	5.482	:
Irlanda	3.133	3.290	3.766	5.143	64%
Lituania	:	:	3.638	3.831	:
Estonia	:	:	3.191	3.300	:
Letonia	:	:	3.593	3.170	:

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Nota: el dato para 2005 está calculado con las pensiones de 2004 y la población de 2005.

\* Variación porcentual, : Sin información



Tabla 7 Tasa de reemplazo media. Países europeos, 2001

	Tasa de reemplazo media
Luxemburgo	84%
Países Bajos	83%
Suecia	80%
Alemania	79%
Austria	77%
Francia	75%
Italia	66%
Bélgica	66%
España	65%
Finlandia	64%
Dinamarca	62%
Reino Unido	57%
Portugal	56%
Irlanda	52%
Grecia	48%
Total*	68%

Fuente: Elaboración propia en base al Panel de Hogares de la Unión Europea.

Nota: La tasa de reemplazo media se calcula dividiendo la pensión media (de perceptores de pensión mayores de 64 años) por el ingreso medio (de perceptores de ingreso con edades entre 15 y 64 años). Incluye beneficios de pensiones por vejez, viudedad, o invalidez.

\*Promedio ponderado

Una medida aproximada de la tasa de reemplazo es el cociente entre el beneficio medio y el salario medio de un país en un momento dado (la tasa de reemplazo media): no se trata de la tasa de sustitución del salario para cada individuo, sino de una aproximación a la relación pensiones/salarios para el conjunto de la población. La tabla 7 presenta una estimación de las tasas de reemplazo medias para los países de la UE-15. Los datos corresponden al año 2001, última fecha para la cual está disponible el Panel de Hogares de la Unión Europea (de donde se extraen los datos) y son sólo aproximados ya que incluyen tanto prestaciones por vejez, como por viudedad e invalidez. En España la tasa de reemplazo media se ubica en el 65%, un valor cercano a la media de la distribución europea, por debajo de Alemania, Francia y Suecia (entre otros) y por encima de Irlanda, el Reino Unido, Grecia y Portugal. En contraste con la percepción general de que el sistema español de pensiones es excesivamente generoso, estos datos muestran una imagen mucho más moderada. Esto no quita que las tasas de reemplazo del sistema español se hayan incrementado notablemente durante las últimas décadas:

siguiendo el análisis de Boldrín y Jiménez-Martín (2006), la relación entre la pensión media y los ingresos medios se incrementó de alrededor de 34% en el período 1980-2000. A partir de 1995, sin embargo, se observa una tendencia decreciente – los beneficios medios ya no aumentan como porcentaje del salario como lo habían hecho en los años posteriores a la reconstrucción democrática (Boldrin y Jiménez-Martín 2006: 14-15).

Dado que entre la población pasiva conviven jubilados con beneficios que surgen de numerosos regímenes jubilatorios, resulta difícil asociar las tasas de reemplazo calculadas más arriba con los efectos de un sistema específico. Por esto, cuando el interés se centra en evaluar los impactos de un régimen jubilatorio dado se utilizan tasas de reemplazo ‘teóricas’, calculadas directamente con las reglas que rigen la asignación de beneficios en el régimen jubilatorio del que se trate, y que permiten comparar sistemas institucionales independientemente del contexto en que sean aplicados. A diferencia de las tasas de reemplazo medias presentadas más arriba, las tasas de reemplazo teóricas pueden además simularse para el futuro. Las estimaciones generalmente realizadas por la Unión Europea, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE 2006a, Comisión Europea 2006a, Whitehouse 2007) utilizan este enfoque. En estos estudios, España tiende a ubicarse entre los países que ofrecen la tasa de reemplazo más alta. En los cálculos más recientes publicados por el Banco, España se ubica sexta con una tasa de reemplazo neta del 88%, siguiendo a Luxemburgo, Grecia, Austria, Hungría e Italia (en términos de tasa bruta de reemplazo, se ubica tercera, siguiendo a Luxemburgo y Grecia) (tabla 8). El dato contrasta sin embargo con los datos de gasto medio per cápita, gasto medio por población en edad de jubilación, e incluso los datos de la tasa de reemplazo media de la población calculada con datos del Panel de Hogares de la UE, según se ha presentado más arriba. ¿Cómo puede explicarse esta discrepancia?

Tabla 8 *Tasa de reemplazo teórica (beneficio individual sobre ingreso individual previo), población masculina. Países europeos, 2006*

	Tasa de reemplazo bruta						Tasa de reemplazo neta					
	Ingresos individuales, como múltiplo de la media						Ingresos individuales, como múltiplo de la media					
	0.5	0.75	1	1.5	2	2.5	0.5	0.75	1	1.5	2	2.5
Luxemburgo	115,5	106,5	101,9	97,4	95,2	89,8	125,0	115,0	109,8	105,6	104,2	100,1
Grecia	84,0	84,0	84,0	84,0	84,0	84,0	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9
Austria	78,3	78,3	78,3	78,3	64,3	51,5	91,2	93,4	93,2	93,5	79,3	63,2
Hungría	75,4	75,4	75,4	75,4	75,4	66,3	86,6	90,9	90,5	99,1	92,6	81,8
Italia	78,8	78,8	78,8	78,8	78,8	78,8	89,3	88,0	88,8	88,4	89,1	89,0
España	80,1	80,1	80,1	80,1	75,6	60,5	88,7	89,4	88,3	88,4	83,4	68,8
Países Bajos	68,7	68,3	68,3	68,3	68,3	68,3	82,5	88,2	84,1	85,8	83,8	82,8
Letonia	63,6	58,2	58,2	58,2	58,2	58,2	89,2	83,7	81,8	76,7	74,1	72,5
Portugal	103,1	68,8	66,7	65,9	65,5	64,7	115,9	79,8	79,8	84,4	86,3	86,9
Finlandia	80,0	71,5	71,5	71,5	71,5	71,5	90,7	78,8	78,8	79,2	78,3	79,3
Alemania	47,3	45,8	45,8	45,8	37,6	30,1	61,7	66,6	71,8	79,2	67,0	54,2
Lituania	69,9	58,9	53,4	47,8	45,1	43,4	81,7	75,1	71,3	67,2	64,9	63,5
Polonia	56,9	56,9	56,9	56,9	56,9	55,8	69,6	69,7	69,7	69,8	70,5	71,0
Suecia	87,8	72,5	64,8	64,6	66,2	67,1	90,2	76,4	68,2	70,1	74,3	75,0
Suiza	62,8	60,2	58,2	44,2	33,1	26,5	71,4	68,9	67,3	53,0	41,4	34,3
Islandia	85,5	63,7	52,8	42,8	41,3	40,3	95,8	77,1	65,9	54,1	57,2	55,1
Noruega	65,3	56,1	52,6	46,5	38,4	31,8	85,5	73,1	65,1	58,2	50,1	42,8
Francia	84,2	56,1	49,4	47,3	44,0	42,1	98,0	70,8	65,0	58,7	55,3	53,4
Bélgica	61,6	41,1	37,3	31,9	23,9	19,2	82,7	63,8	62,8	50,6	40,6	34,2
Estonia	58,4	53,9	51,6	49,4	48,2	47,5	59,9	60,6	60,9	61,3	61,5	61,7
Eslovaquia	48,6	48,6	48,6	48,6	48,6	48,6	58,2	59,4	60,2	63,1	65,7	67,8
Rep.Checa	70,5	53,3	44,4	31,7	25,4	21,6	88,3	68,3	58,2	42,9	35,3	31,0
Dinamarca	82,4	56,4	43,3	30,3	23,8	19,8	95,6	68,0	54,1	42,5	35,5	30,8
Reino Unido	67,4	46,4	37,1	29,3	22,5	18,0	78,4	57,7	47,6	38,2	29,8	24,7
Irlanda	61,3	40,9	30,6	20,4	15,3	12,3	63,0	47,0	36,6	27,4	21,9	18,3

Fuente: Whitehouse, 2007.

La tasa de reemplazo teórica se calcula aplicando las reglas del sistema de pensiones a un individuo típico, al cual se le asume un nivel salarial (en general, el salario medio) y una historia laboral (en los estudios citados, 40 años de vida laboral ininterrumpida). Pero cuestiones más específicas de las reglas del sistema, la evolución salarial, los mecanismos de actualización y las historias laborales, pueden hacer que la tasa teórica difiera, a veces notablemente, de la tasa real. En el caso español la divergencia entre las tasas de reemplazo teóricas y el gasto público efectivo surge fundamentalmente de cuatro factores: (1) el nivel salarial y las ‘bases de cotización’; (2) la existencia de una proporción significativa de historias laborales incompletas (sobre todo entre las mujeres); (3) los mecanismos de actualización y (4) un conjunto de especificidades del cálculo que empujan los beneficios hacia abajo. En lo que sigue, repasamos uno a uno estos aspectos.

### 3.2.1. El nivel salarial y las bases de cotización

En un sistema proporcional como el español, en el cual el beneficio jubilatorio se calcula como porcentaje del salario previo, los salarios asumen un rol fundamental en la determinación del nivel de beneficios y el gasto total en pensiones. Al basarse en niveles salariales relativamente menores que gran parte de los países europeos, el sistema de pensiones español genera beneficios más bajos: las tasas de reemplazo reflejan la capacidad de sustitución del salario que tiene el sistema, pero no su capacidad comparativa de compra. Esto explica la divergencia entre la generosidad del sistema en términos de la tasa de reemplazo teóricas y el nivel comparativamente bajo de gasto per cápita en paridades de poder de compra, como se observó más arriba. Altas tasas de reemplazo en un país con salarios más bajos produce pensiones más bajas. En la tabla 9 se observan los niveles salariales comparativos de España respecto del resto de Europa. España se encuentra aproximadamente a la mitad de la distribución, por debajo de la mayor parte de los países de la UE-15, por encima de los nuevos miembros, y levemente por debajo de la media de la UE-25. En términos de salario neto, España se ubica un poco

mejor (dados sus menores niveles impositivos), esta vez por encima de la media de la UE-25.

Tabla 9 *Salario medio en el sector manufacturero, en paridades de poder de compra. Países europeos, 1996-2000-2005. (Ingreso correspondiente a una familia con dos hijos, con dos trabajadores de ingreso medio; ordenado por ingreso neto del año 2000)*

	Ingreso bruto			Ingreso neto		
	1996	2000	2005	1996	2000	2005
Luxemburgo	55.294	69.278	:	48.868	56.509	:
Reino Unido	46.375	65.178	82.827	36.295	50.456	62.844
Suiza	55.038	58.990	:	44.807	48.228	:
Austria	43.570	58.272	:	34.992	44.482	:
Alemania	58.488	70.549	:	36.862	42.905	:
Países Bajos	55.827	60.094	:	35.887	41.797	:
Noruega	46.707	55.107	:	35.521	40.364	:
Francia	35.968	49.972	:	28.354	38.314	:
Bélgica	53.854	59.794	:	34.568	36.811	:
Dinamarca	58.524	59.126	:	34.206	35.058	:
Suecia	38.512	49.250	:	26.962	34.546	:
Islandia	33.697	43.290	:	27.476	33.942	:
España	33.905	40.362	:	27.496	33.147	:
Irlanda	38.211	39.436	:	28.241	32.357	:
Italia	45.553	42.553	:	33.026	31.317	:
Finlandia	40.491	43.966	53.654	27.397	30.871	38.945
Grecia	26.062	39.044	:	21.397	30.397	:
Chipre	36.330	31.921	35.155	32.518	28.974	33.676
Malta	22.927	33.746	35.705	20.105	25.943	27.095
Portugal	19.198	29.758	:	16.353	23.757	:
Eslovenia	23.335	25.623	34.013	16.279	17.806	23.742
Rep Checa	19.339	19.559	25.798	15.745	15.958	20.719
Polonia	13.834	21.873	25.034	11.346	14.954	17.017
Eslovaquia	14.078	15.777	19.504	12.147	12.852	16.296
Hungría	11.710	17.240	22.542	9.237	12.408	16.756
Estonia	10.350	10.224	19.652	8.858	8.700	16.180
Lituania	8.283	11.081	17.463	6.330	7.980	13.273
Letonia	8.711	9.367	12.240	7.562	7.330	9.696
Media	34.077	40.372		25.673	29.934	
Mediana	36.149	41.458		27.486	31.837	

Fuente: Eurostat.

Pero existe otro elemento que puede ser incluso más importante que el nivel de salarios: las bases de cotización. De hecho, las pensiones no se calculan directamente sobre el salario previo sino sobre la base de cotización, es decir, el nivel salarial que se encuentra entre un límite mínimo y un máximo, sobre el cual se realizan cotizaciones a lo

largo de la vida. Estas bases de cotización son relativamente bajas en España, aunque han ido aumentando en los últimos años, generando así mayores ingresos para la seguridad social y al mismo tiempo incrementando los derechos de pensiones para el futuro. En 1980 la base de cotización máxima mensual era de entre 404 euros y 750 euros dependiendo de la categoría ocupacional. En 2006 había aumentado a 2897 euros para todas las categorías ocupacionales –un valor mucho más alto aunque todavía menor que muchos otros países de Europa (ver el artículo de Adolfo Jiménez en este mismo volumen). Sin embargo, los perceptores actuales de beneficios jubilatorios se han retirado con bases de cotización aún muy bajas: al haberse calculado sus beneficios sobre esas bases su valor absoluto es bajo aunque las tasas de reemplazo teóricas que se aplican sean relativamente altas. Esto también explica por qué si se compara el beneficio que actualmente reciben los jubilados (calculado con bases de cotización previas) con el salario medio de la economía (es decir, si se calcula la tasa de reemplazo media, como en la tabla 7), se observa que la situación de los jubilados respecto a los trabajadores actuales es mucho menos beneficiosa que lo que surge de las tasas de reemplazo teóricas calculadas considerando las bases de cotización actuales.

### 3.2.2. Las historias laborales

El segundo motivo por el cual las tasas de reemplazo reales no son tan altas como surge de los cálculos teóricos es la existencia de vidas laborales cortas o interrumpidas. La tabla 10 ofrece datos recientemente obtenidos de la Muestra Continua de Vidas Laborales, elaborada sobre la base de los registros de la seguridad social, que ofrece información longitudinal relativa a las vidas laborales de los beneficiarios de la seguridad social. Los datos muestran que el número de años cotizados aumenta cuánto más tarde se haya efectivizado la jubilación. En 1980 el número medio de años cotizados era 26,9, bastante por debajo de la vida laboral generalmente considerada para el cálculo de las tasas de reemplazo teóricas (40 años). El aumento es considerable en los años siguientes, pero incluso en 2004, el promedio sigue estando por debajo de los 35 años. En el caso de las mujeres, la vida laboral es mucho más corta, con una oscilación entre 16,4 y 21,7 años

dependiendo del año de jubilación. Son precisamente estas vidas laborales cortas las que generan un nivel de beneficio menor al beneficio teórico estimado asumiendo vidas laborales completas. En España, los trabajadores que acumulan una vida laboral de 35 o más años pueden obtener hasta el 100% de tasa de reemplazo (si se jubilan después de los 65 años), pero sobre las bases de cotización, no sobre el salario previo.

Tabla 10 Años cotizados según año de retiro en el Régimen General. España, 1980-2004

	Total	Hombres	Mujeres
1980	26,9	33,9	16,4
1985	31,2	34,0	22,9
1990	30,3	33,5	20,5
1995	32,9	36,6	20,1
2000	32,5	38,2	18,8
2004	34,1	39,2	21,7

Fuente: Antón Pérez et al. (2007), p. 18, en base a datos de la Muestra Continua de Vidas Laborales

### 3.2.3. Los mecanismos de actualización

Otra razón por la cual las tasas de reemplazo efectivas son menores que las tasas teóricas es que el valor del beneficio (en relación con el salario) tiende a caer a medida que pasa el tiempo desde la primera percepción de la jubilación. Esto es así porque la actualización de los beneficios se realiza siguiendo la evolución de los precios, y no de los salarios. Por tanto, un beneficio calculado en 1980, ofrecerá una tasa de reemplazo sobre el salario medio de la economía que, en un contexto de aumento del salario real, irá disminuyendo con los años. Esto significa que el nivel de vida relativo de los jubilados dependerá del momento de la jubilación: será mayor al inicio y menor al final. Esto no quiere decir que el poder adquisitivo de las pensiones se pierda – si la actualización se realiza correctamente siguiendo la evolución de los niveles de precios, el poder de compra debería mantenerse. Significa, en cambio, que los jubilados no participan de la distribución de los beneficios del crecimiento económico. Si el país crece y los salarios aumentan, bajo los mecanismos de cálculo y actualización vigentes, los jubilados no reciben aumentos en sus beneficios y, consecuentemente, su situación relativa empeora

(ver Sarasa 2007 para un análisis empírico de los impactos de este mecanismo de actualización).

La actualización de los beneficios de jubilación siguiendo la evolución de los precios (en lugar de los salarios) es una tendencia generalizada en Europa de las últimas décadas. Si bien con anterioridad, los beneficios seguían la evolución de los salarios en la mayor parte de los países, los procesos de reforma han llevado en prácticamente todos los casos al cambio en el mecanismo de actualización (que ha generado importantes ahorros financieros a los sistemas). Por esta razón también, las tasas de reemplazo varían de acuerdo con el modo en que sean calculadas: tienden a ser mayores si se las calcula sobre el salario del mismo trabajador, y menores si se las calcula sobre los ingresos medios de la población activa (como en la tabla 7), ya que en este último caso se toma como base un salario que incluye los incrementos de los cuales los beneficios de pensiones se encuentran excluidos. Por este motivo también, en las medidas de pobreza relativa que consideran la línea de pobreza como un porcentaje de la media del ingreso nacional, el riesgo de pobreza de los jubilados aumenta a medida que pasan los años desde el momento de la jubilación.<sup>10</sup> Éste es un factor de debilidad del actual sistema de pensiones, sobre todo teniendo en cuenta que ciertos gastos aumentan con la edad. En el caso español, sin embargo, parte de esta debilidad se compensa por la existencia de servicios sociales y sanitarios disponibles de manera universal para la población mayor.

#### 3.2.4. Los mecanismos de cálculo

Un último elemento que contribuye a explicar la paradójica combinación en el caso español de un gasto público previsional bajo, una tasa de reemplazo teórica alta y una tasa de reemplazo media menor, se refiere a cuestiones más específicas del mecanismo de cálculo de los beneficios. El cálculo de la pensión de jubilación en el sistema español surge de la aplicación de una fórmula típica de los sistemas

---

<sup>10</sup> La pobreza relativa es una medida de pobreza calculada de acuerdo con un estándar que surge del nivel de vida general de la población de un país (por ejemplo, el nivel medio o mediano de ingresos). Se trata por lo tanto de una medida de pobreza sensible a la distribución del ingreso.



*Bismarckianos*, con parámetros específicos que determinan el nivel de beneficio para cada historial laboral y salarial. Esta fórmula de cálculo se ha modificado con la reforma de 1997, reduciendo el beneficio para los jubilados con historias laborales más cortas. La fórmula de cálculo en el sistema actual es la siguiente<sup>11</sup>:

$$P_t = \max \left\{ \min \left\{ [\alpha_n BR_t], \bar{b}_t \right\}, b_t^* \right\}$$

$$BR = \frac{1}{210} \left( \sum_{j=1}^{24} BC_{t-j} + \sum_{j=25}^{180} BC_{t-j} \frac{I_{t-25}}{I_{t-j}} \right)$$

$$\alpha_n = \begin{cases} 0 & \text{si } n < 15 \\ 0.5 + 0.03(n - 15) & \text{si } 15 \leq n < 25 \\ 0.8 + 0.02(n - 25) & \text{si } 25 \leq n < 35 \\ 1 & \text{si } 35 \leq n \end{cases}$$

Siendo,

$P_t$ : el beneficio de pensión en el momento  $t$

$\bar{b}_t$ : la pensión máxima

$b_t^*$ : la pensión mínima

$\alpha$ : la tasa de reemplazo, para cada número de años contributivos

$BR$ : la base reguladora, calculada en base a los ingresos de los 15 años anteriores a la jubilación

$BC_{t-j}$ : base de cotización en el mes  $j$  antes de la jubilación

$I_{t-j}$ : precios al consumo en el mes  $j$  antes de la jubilación

A simple vista, las fórmulas de cálculo son comparativamente generosas: con tasas de reemplazo del salario de 80% para una vida laboral de 25 años y de 100% si la vida laboral aumenta hasta 35 años. Sin embargo, si se observa la fórmula de cálculo más

<sup>11</sup> Para más detalles, ver <http://www.seg-social.es/>.

en detalle, surgen algunos elementos que tienden a reducir las tasas de reemplazo reales en la práctica:

- En primer lugar, los ingresos de los dos años inmediatamente anteriores a la jubilación no son sujetos a ningún tipo de actualización, mientras que los años previos se actualizan únicamente hasta alcanzar valores correspondientes al último mes del tercer año anterior a la jubilación. El mecanismo de cálculo supone así una pérdida del poder adquisitivo inicial de las pensiones asociado a los niveles de inflación vigentes durante los dos últimos años previos a la jubilación.

$$BR = \frac{1}{210} \left( \sum_{j=1}^{24} BC_{t-j} + \sum_{j=25}^{180} BC_{t-j} \frac{I_{t-25}}{I_{t-j}} \right)$$

Primeros 24 meses sin actualización
Meses siguientes actualizados hasta el mes 25 inmediato anterior a la jubilación

- En segundo lugar, la exclusión de las pagas extra de julio y diciembre del cálculo del beneficio reducen la tasa de reemplazo sobre el salario total anual. Las bases de cotización incluyen sólo los 12 meses de salario de los últimos 15 años (excluyendo las pagas extra), pero del valor total se extraen 14 mensualidades para generar 14 pagas de jubilación. En consecuencia, tanto el beneficio total anual, como cada paga mensual, es menor que lo que supondría un cálculo de la tasa de reemplazo sobre el salario total anual del trabajador.

$$BR = \frac{1}{210} \left( \sum_{j=1}^{24} BC_{t-j} + \sum_{j=25}^{180} BC_{t-j} \frac{I_{t-25}}{I_{t-j}} \right)$$

División en 14 meses de la base de cálculo utilizada (210 = 15 años de cotización \* 14 mensualidades)
Utilización de 12 meses por año para la base de cálculo (180 = 15 años de cotización \* 12 mensualidades)

- En tercer lugar, como se mencionó más arriba, la banda de oscilación de las bases de cotización es reducida y las bases máximas son relativamente bajas. Esto hace que la estructura distributiva de los beneficios sea progresiva (con tasas de reemplazo más bajas para los grupos de mayores ingresos), pero disminuye el valor real de las pensiones para los trabajadores con ingresos más altos y, consecuentemente, la pensión media.

- En cuarto lugar, el nivel salarial que se utiliza para calcular las bases de cotización corresponde a los últimos 15 años. Si una persona tiene alguna laguna de cotización en esos últimos 15 años, el (o los) año(s) faltantes se incluyen en el promedio con un valor igual a la base de cotización mínima de dicho año (Ley 24/1997, art. 5). Esta práctica conlleva también la reducción del beneficio final en relación con el último salario.

-Por último, las reglas de retiro anticipado pueden reducir significativamente la tasa de reemplazo, y no obstante esto, muchos trabajadores eligen retirarse antes de la edad normal de 65 años. Las reglas del sistema establecen un descuento de entre 6% y 8% por año anticipado, dependiendo del número de años cotizados (Ley 40/2007, art. 3). Esto también genera una caída de las tasas de reemplazo medias.

Estas especificidades de las fórmulas de cálculo (pocas veces citadas en los estudios en la materia), combinadas con los mecanismos de actualización, las historias laborales y los niveles salariales y bases de cotización estudiados más arriba, explican por qué en el caso español se da esta extraña combinación de unas tasas de reemplazo teóricas relativamente altas y un gasto público en pensiones relativamente bajo. Estos factores demuestran también por qué las tasas teóricas de reemplazo que a menudo se utilizan para los análisis comparativos de los sistemas de seguridad social alrededor del mundo, deben tomarse con cautela cuando el objetivo es conocer los impactos concretos de las reglas de la seguridad social sobre el bienestar de las personas mayores. En la próxima sección nos aproximamos un poco más a tal análisis estudiando la cobertura y distribución de los beneficios y su efectividad en la prevención de la pobreza.

### 3.3. Cobertura, riesgo de pobreza e impactos distributivos

Más allá de los niveles de beneficios, uno de los principales indicadores de los impactos de los sistemas de pensiones sobre el bienestar de la población es el nivel de cobertura. Una característica de los sistemas *Bismarckianos* como el español es la asociación del derecho al beneficio con la participación en el mercado de trabajo. En sistemas de este tipo, la cobertura individual es generalmente menor que en los sistemas universales. El acceso a los beneficios se organiza alrededor de la figura del jefe de hogar (*breadwinner*), que participa en el mercado de trabajo y recibe beneficios a la edad de jubilación. En este modelo, los demás miembros de la familia que no participen en el mercado de trabajo, sólo podrán obtener beneficios ‘derivados’ de su posición familiar en relación con el jefe del hogar: beneficios de viudedad para la esposa o esposo y de dependencia para los niños menores. Sin embargo, en contextos de ruptura de las familias, este esquema puede presentar dificultades para garantizar el nivel de vida de toda la población. La tabla 11 muestra que España es uno de los países con la mayor proporción de población inactiva mayor de 64 años que no recibe beneficios de jubilación o pensión de manera directa. La mayor parte de esta población está compuesta por mujeres que al no haber participado en el mercado de trabajo formal durante su vida activa sólo pueden obtener beneficios en tanto esposas de un trabajador. En países con sistemas más universales, como Suecia, Países Bajos y Finlandia, en cambio, prácticamente la totalidad de la población mayor recibe beneficios de jubilación directos. Algunos países *Bismarckianos* sin embargo también tienen alta cobertura, tanto para la población masculina como femenina (es el caso de Francia y Alemania). La población descubierta generalmente obtiene ingresos de otras fuentes. De hecho, en un conjunto de países europeos donde la cobertura del sistema de pensiones es baja (sea porque las condiciones de acceso son más estrictas o porque el valor del beneficio es reducido), un porcentaje significativo de los ingresos en la vejez surgen de fuentes alternativas, como la participación continuada en el mercado de trabajo o los ingresos privados de ahorros individuales (Irlanda, Reino Unido, Dinamarca y Bélgica). En España, sin embargo, los ingresos de pensiones son prácticamente la única fuente de ingresos en la vejez. Esto refleja la importancia del sistema de pensiones para la población española que tiende a

retirarse del mercado de trabajo a la edad de jubilación y a contar con menos recursos privados que en otros países.

Tabla 11 *Cobertura del sistema de pensiones, personas inactivas mayores de 64 años. Países europeos, 2001.*

	Sin beneficio de pensiones	Con beneficio de pensiones
Suecia	1,1	98,9
Reino Unido	1,5	98,5
Alemania	3,0	97,0
Países Bajos	3,1	96,9
Finlandia	3,3	96,7
Francia	3,9	96,1
Dinamarca	6,8	93,2
Italia	10,2	89,8
Portugal	10,5	89,5
Grecia	11,0	89,0
Bélgica	13,7	86,3
Austria	15,9	84,1
Irlanda	17,9	82,1
España	20,6	79,4
Luxemburgo	21,1	78,9
Total*	9,5	90,5

Fuente: Elaboración propia en base al Panel de Hogares de la Unión Europea.

\* Promedio ponderado

En ausencia de ingresos laborales o de capital de alguna importancia, el riesgo de pobreza tiende a aumentar cuando los beneficios del sistema de pensiones son demasiado bajos o la cobertura es limitada. En España, la expansión de los beneficios sociales y el crecimiento económico durante el período de la reconstrucción democrática supuso una reducción del riesgo de pobreza en la vejez. Entre 1980 y 1995, los beneficios aumentaron y el riesgo de pobreza relativa entre los mayores de 60 años se redujo (Boldrin y Jiménez-Martín, 2006). Esta mejora en las condiciones de vida de los jubilados durante las décadas pasadas ha acortado notablemente la brecha con el resto de los países de Europa. A partir de 1995, sin embargo, los beneficios relativos al salario comienzan a caer y el riesgo de pobreza vuelve a aumentar. Un estudio basado en datos del Luxembourg Income Study ha revelado que entre 1995 y 2000 la pobreza relativa en la vejez aumentó 5,9 puntos porcentuales (Munzi y Smeeding, 2006). En 2000 España era uno de los países europeos con la pobreza relativa más alta para la población mayor, que

alcanzó el 23,3% (tabla 12).<sup>12</sup> Esto es probablemente el resultado de la falta de ajuste de las pensiones a la evolución del salario en un contexto de crecimiento económico. Si bien la pobreza relativa no supone una caída en el nivel de vida de la población (en el mismo estudio se observa que la pobreza absoluta ha bajado en todos los grupos etáreos, incluyendo los mayores), ésta refleja una particular distribución de ingresos que no se condice con los argumentos relativos al ‘conflicto intergeneracional’, que denuncian una concentración del bienestar social en los grupos de mayor edad a costa de las generaciones más jóvenes.

Tabla 12 *Pobreza relativa en la niñez y la vejez, año 2000\** (porcentaje de los niños y los ancianos, respectivamente, que viven en hogares pobres).

	Total	Niños	Ancianos
Países Bajos	4,9	6,3	1,6
Luxemburgo	6,1	9,1	3,7
Hungría	6,4	8,1	4,3
Canadá	12,4	15,5	5,4
Polonia	13,2	18,5	7,0
Suecia	6,5	4,2	7,7
Francia	7,3	7,9	8,5
Finlandia	5,4	2,8	8,5
Alemania	8,4	9,0	10,4
Estonia	12,4	13,9	11,1
Noruega	6,4	3,4	11,9
Dinamarca	5,4	2,7	12,1
Suiza	7,7	8,9	13,2
Austria	7,7	7,8	13,6
Italia	12,8	16,6	14,3
Bélgica	8,1	7,2	15,4
Reino Unido	12,5	17,0	17,2
Eslovenia	8,2	6,9	17,9
Australia	13,0	14,9	23,0
España	14,2	14,9	23,3
Estados Unidos	17,0	21,9	24,7
Grecia	14,3	12,7	26,8
Irlanda	16,2	15,8	36,8

Fuente: Luxembourg Income Study en [www.lisproject.org](http://www.lisproject.org)

Nota: Los niños incluye la población de hasta 18 años de edad, excluyendo personas casadas o jefes de hogar. Los ancianos incluyen la población de 65 y más años de edad. La pobreza se mide sobre la base de 50% de la mediana del ingreso disponible ajustado por tamaño del hogar.

\* Los datos de Eslovenia, Reino Unido, Polonia, Holanda y Hungría corresponden al año 1999, y los datos de Australia, al año 2001.

<sup>12</sup> Ver la definición de pobreza relativa en la nota al pie número 10. Las líneas de pobreza relativa varían de acuerdo con la definición que se adopte. En los datos citados en la tabla 12, se considera pobre (en términos relativos) a toda persona con un ingreso inferior al 50% de la mediana del ingreso individual del país.

En un sistema de transferencias intra- e inter-generacionales como el sistema de pensiones, los impactos distributivos son centrales. A diferencia de otros sistemas *Bismarckianos* que establecen una relación bien estricta entre contribuciones individuales y niveles de beneficios, el sistema español incluye cierta progresividad a partir de la combinación de la proporcionalidad típica de un sistema *Bismarckiano*, con ciertos elementos no proporcionales tanto en el diseño institucional del sistema (pensiones mínimas y máximas, bases de cotización bajas) como en su implementación práctica (por ejemplo, la aplicación de aumentos relativamente mayores a los beneficios mínimos). De este modo, el sistema español se distancia del modelo puramente contributivo y proporcional *Bismarckiano* y se acerca (levemente) a otros modelos más progresivos. En un sistema de este tipo, el beneficio neto por unidad de contribución realizada varía de acuerdo con el nivel de ingreso y la historia laboral de cada trabajador. Trabajadores con historias laborales más cortas, por ejemplo, obtienen mayores beneficios por año contribuido, que aquellos con vidas laborales más largas. Lo mismo sucede con los trabajadores de ingresos más bajos que obtienen una ventaja relativa por la aplicación de beneficios mínimos. Se trata de un sistema que, a través de un tratamiento diferencial de individuos en situaciones de desigualdad (por ejemplo, una diferente valoración de cada año contributivo para trabajadores con historias laborales diferentes), conduce a una distribución de beneficios más equitativa (y más homogénea) que un sistema puramente proporcional. La valoración positiva o negativa de un sistema de este tipo dependerá de la definición de los objetivos del sistema y de la priorización de distintos tipos de igualdad (igualdad de tratamiento o igualdad de beneficio final) de cada observador.

Por otro lado, la progresividad del sistema no garantiza la provisión de beneficios adecuados. De hecho, como puede observarse en la tabla 13 entre los países con los sistemas de pensiones más equitativos desde el punto de vista de la distribución de los beneficios se encuentran tanto países con beneficios altos que constituyen la fuente casi exclusiva de ingresos en la vejez (Suecia), como países con beneficios más bajos que generalmente se complementan con otras fuentes (Bélgica, Dinamarca). En general, como es de prever, los sistemas *Beveridgeanos* producen una distribución de beneficios más progresiva, porque cuentan con beneficios básicos o *flat-rate*. La distribución

progresiva en un sistema *Bismarckiano* es una particularidad del caso español que no se observa en otros países de Europa del Sur (similares en otros aspectos importantes, como el menor nivel de gasto público en pensiones y el mayor envejecimiento demográfico), como Portugal y Grecia. Los datos relativos al año 2001 ubican a España en cuarto lugar entre los países con una distribución de beneficios de pensiones más progresiva. Las reformas recientes, sin embargo, han aumentado la proporcionalidad del sistema (incrementando las bases de cotización e introduciendo una mayor diferenciación por historias laborales), y producirán, muy probablemente, una mayor dispersión de los beneficios de pensiones futuros. Los datos existentes aún no permiten evaluar estos efectos.

Tabla 13 *Pobreza Desigualdades en la distribución de los beneficios de pensiones (coeficientes de Gini), año 2001.*

	Beneficios de pensiones*
	(a)
Luxemburgo	0,263
Dinamarca	0,286
Bélgica	0,288
España	0,300
Italia	0,302
Austria	0,312
Suecia	0,316
Irlanda	0,324
Países Bajos	0,330
Alemania	0,341
Finlandia	0,354
Francia	0,367
Reino Unido	0,373
Grecia	0,388
Portugal	0,407

Fuente: Elaboración propia en base al Panel de Hogares de la Unión Europea.

\* Excluye a la población que no percibe beneficios

Esta faceta progresiva que tradicionalmente caracterizó al sistema de pensiones español contrasta con la desigualdad de género que este sistema produce. Por un lado, como se señaló más arriba, las mujeres tienden a estar menos cubiertas de manera directa y más de manera indirecta (a través de sus maridos). La tabla 14 muestra las brechas de



género en términos de niveles de beneficio medio de hombres y mujeres. La diferencia entre el beneficio medio femenino y masculino representa 43% el beneficio medio total. Esta brecha de género suele ser amplia en la mayoría de los países, fundamentalmente aquellos con estructuras *Bismarckianas*, como consecuencia de la menor participación en el mercado de trabajo y los menores niveles salariales del colectivo femenino, y de la recepción por parte de muchas mujeres de beneficios ‘derivados’ (pensión de viudedad) de valor generalmente inferior que los beneficios directos (de jubilación). Sin embargo, la brecha se reduce significativamente en los países en los cuales el sistema es más ‘plano’ (*flat-rate*), universal y menos asociado a la participación en el mercado de trabajo, y/o en países donde la diferencia de género en la participación laboral y los niveles salariales es menor como Dinamarca, Finlandia y Suecia. En España, los datos demuestran que esta brecha ha existido siempre, se mantuvo más o menos estable durante el período 1980-1995, y se incrementó en el período 1995-2000 (Boldrin y Jiménez-Martín, 2006).

Tabla 14 *Brechas de género en el nivel de beneficio de pensión. Países europeos, 2001.*

	Brecha de género (beneficio medio masculino - beneficio medio femenino)/beneficio medio total
Dinamarca	21,7
Finlandia	34,1
Bélgica	34,1
Italia	34,4
Suecia	37,0
Portugal	37,2
Luxemburgo	38,8
Irlanda	41,0
Grecia	42,3
España	43,2
Austria	46,1
Alemania	46,1
Países Bajos	49,3
Francia	52,1
Reino Unido	56,8

Fuente: Elaboración propia en base al Panel de Hogares de la Unión Europea.

#### 4. Conclusiones

Las reformas de los sistemas de pensiones en Europa han modificado la estructura institucional vigente durante el período de la post-guerra. España pertenece a la familia de países con estructura institucional *Bismarckiana* que comparten algunos aspectos fundamentales tales como una cierta proporcionalidad de los beneficios, el limitado desarrollo de pensiones privadas y una asignación de derechos ligada a la participación en el mercado de trabajo y la posición en el hogar. Sin embargo, el sistema español cuenta también con algunas características particulares: un desarrollo tardío, un menor nivel de gasto público en beneficios de pensiones, y una relativa progresividad en la distribución de beneficios que probablemente se vaya desdibujando con las reformas más recientes, dependiendo en gran medida del grado de desarrollo que alcance el pilar no contributivo del sistema. Durante las pasadas dos décadas, la trayectoria de reformas en España fue en líneas generales similar a la del resto de Europa, aunque probablemente de intensidad diversa y con algunas particularidades. Los tres aspectos fundamentales de la reforma europea se observan también en el caso español: (1) ajuste de las condiciones de acceso y los mecanismos de cálculo y actualización de los beneficios, (2) separación de la administración y financiación de beneficios contributivos y no contributivos, y (3) la creación y fomento de pensiones privadas. En todos los casos, sin embargo, la profundidad de la tendencia fue menor en España: las restricciones de acceso no fueron de magnitud tal como para reducir los beneficios en la misma medida que en otros países como Italia y Suecia; la separación de los beneficios contributivos y asistenciales no supuso la eliminación de ciertos elementos redistributivos del sistema original (como los beneficios mínimos); y la introducción de pensiones privadas fue voluntaria (no obligatoria) y no reemplazó el antiguo sistema público.

Durante las últimas décadas el bienestar de los jubilados ha mejorado sustancialmente y el gasto público en pensiones ha tenido también una evolución ascendente bastante pronunciada. Sin embargo, esto no impidió que España se mantuviera entre los países europeos con el nivel más bajo de gasto público en pensiones, fundamentalmente cuando se la compara con los países que comparten el sistema

institucional *Bismarckiano*, que suelen demandar un mayor esfuerzo fiscal. Al mismo tiempo, muchos estudios han resaltado las altas tasas de reemplazo que otorga el sistema español (hasta el 100% para trabajadores con 35 años de contribuciones). El análisis desarrollado en este artículo ha intentado dilucidar esta extraña combinación de bajo gasto público y tasas de reemplazo teóricas altas que se observa en el caso español, haciendo referencia a un conjunto de factores (los salarios y las bases de cotización, las historias laborales, los mecanismos de cálculo e indexación) que hacen que los beneficios reales sean inferiores a las tasas de reemplazo teóricas que generalmente se citan en los estudios comparativos. Otras dos características del sistema español que no han recibido especial atención son la progresividad de la distribución de los beneficios en el sistema (mayor que en otros sistemas *Bismarckianos*), pero combinada con una amplia brecha de género, tanto en términos de cobertura como en términos de beneficios personales (no ‘derivados’), por el otro lado. La consolidación de la faceta contributiva del sistema que tuvo lugar en las últimas reformas ha aumentado la proporcionalidad del sistema. El impacto de estas reformas sobre la distribución de los beneficios y, en particular, sobre las brechas de género, puede ser negativo si no se garantizan unos mecanismos compensatorios suficientes (tales como créditos contributivos por maternidad y cuidado de niños) y unos beneficios básicos no contributivos con valores razonables para las personas con historias laborales cortas o interrumpidas (que son en su gran mayoría mujeres). La expansión de la cobertura, la prevención de la pobreza y la reversión de las desigualdades de género existentes aparecen como los principales desafíos del sistema de pensiones español para consolidar un sistema adecuado y equitativo de protección económica a la vejez en el futuro.

#### Referencias bibliográficas

Antón Pérez, José Ignacio, Braña Pino, Javier y Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael (2007) “Edad efectiva de jubilación en España: un análisis a partir de la explotación de la Muestra Continua de Vidas Laborales de la Seguridad Social”, mimeo del Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Salamanca. 2007

- Barea, José (1995) “El sistema de pensiones en España: Análisis y propuestas para su viabilidad”, Círculo de Empresarios. 1995
- Boldrin, Michele y Jiménez-Martín, Sergi (2002) “Evaluating Spanish pension expenditure under alternative reform scenarios”, mimeo Universitat Pompeu Fabra en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=394640](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=394640) 2002
- (2006) “Assessing the wellbeing of the Spanish elderly”, Documento de Trabajo N° 939, Departamento de Economía, Universidad Pompeu Fabra. 2006
- Boldrin, Michele, Jiménez-Martín, Sergi y Peracchi, Franco (1997) “Social security and retirement in Spain”, Working Paper 6136, National Bureau for Economic Research. 1997
- Bonoli, Giuliano (2000) *The Politics of Pension Reforms: Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press. 2000
- Círculo de Empresarios (2001) “Una reforma integral del sistema de pensiones en España”. 2001
- Comisión Europea (2006a) *Current and prospective theoretical pension replacement rates*, Bruselas. 2006
- (2006b) *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, longterm care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, Bruselas. 2006
- Fernández Orrico, Francisco Javier (2002) “La modalidad asistencial básica de Seguridad Social desarrollada en España: las pensiones no contributivas”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 34, pp. 97-127. 2002
- Herce, José A. y Pérez-Díaz, Víctor (1995) “La reforma del sistema público de pensiones en España”, Colección Estudios e Informes N° 4, La Caixa. 1995
- Hinrichs, Karl (2001) “Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OECD Countries”, en S. Leibfried (Ed.) *Welfare State Futures*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 353-378. 2001
- Horstmann, S. and Schmahl, W. (2002), “Economic, demographic and institutional background”, en W. Schmahl y S. Horstmann (Eds.) *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, Edward Elgar. 2002
- Huber, Evelyn, Ragin, Charles y Stephens John D. (1993) “Social democracy, christian democracy, constitutional structure and the welfare state”, *American Journal of Sociology* 99: 3, pp. 711-749. 1993

- Jimeno, Juan Francisco (2000) “El sistema de pensiones contributivas en España: Cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo”, CREI 3º Jornada sobre Nuevas Fronteras en Economía, Universidad Pompeu Fabra. 2000
- Jimeno, Juan Francisco y Lisandro, Omar (1999) “La tasa interna de rentabilidad y el equilibrio financiero del sistema español de pensiones de jubilación”, *Investigaciones Económicas* 23: 1, pp. 129-143. 1999
- Korpi, Walter (2006) “Power resource and employer-centered approaches in explanations of welfare status and varieties of capitalism. Protagonists, consenters, and antagonists”, *World Politics* 58, 167-206. 2006
- Korpi, Walter and Joakim Palme (2003) “New politics and class politics in the context of austerity and globalization: welfare state regress in 18 countries, 1975-1995”, *American Political Science Review* 97:3, pp. 425-446. 2003
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007) “Pensiones no contributivas de la seguridad social y prestaciones sociales y económicas de la Lismi. Evolución de la gestión 2000-2006”, Subsecretaría General de Gestión, Área de Prestaciones Económicas. 2007
- Müller, Katharina (2002) *La economía política de las reformas previsionales en Europa Centro-Oriental*, Buenos Aires, Miño y Dávila – Ciepp. 2002
- Munzi, Teresa y Smeeding, Timothy (2006) “Conditions of social vulnerability, work and low income. Evidence for Spain in comparative perspective”, Documento de Trabajo 448, Luxembourg Income Study. 2006
- Navarro, Vicenç (2002) *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*, Madrid, Anagrama. 2002
- (2006) *El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias*, Barcelona, Anagrama. 2006
- (2007a) “El Estado de Bienestar en España y sus déficit sociales”, en Vicenç Navarro (director) *La Situación Social en España, Volumen II*, Fundación Largo Caballero. 2007
- (2007b) “¿La seguridad social es inviable?” *Temas para el debate* 151, pp. 68-72. 2007
- OCDE (2006a) *Pensions at a Glance. Public policies in OECD countries*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development. 2006
- (2006b), *Live longer, work longer*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development. 2006
- Palme, Joakim (1990) *Pension rights in welfare capitalism. The development of old-age pensions in 18 countries, 1930 to 1985*, Universidad de Estocolmo. 1990
- (2006) “Welfare status and inequality: Institutional designs and distributive outcome”, *Research in Social Stratification and Mobility* 24, pp. 387-403. 2006

- Piñera, José (1996) “Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España”, Círculo de Empresarios. 1996
- Sáez, María Jesús y Taguas, David (2007) “Envejecimiento y pensiones: la reforma permanente” *Panorama Social* N° 4. 2007
- Sarasa, Sebastián (2007) “Pensiones de jubilación en España: Reformas recientes y algunas consecuencias sobre el riesgo de pobreza”, *Política y Sociedad* 44: 2, pp. 87-99. 2007
- Whitehouse, Edward (2007) *Pensions Panorama*, Washington DC, World Bank. 2007