



GOBIERNO

DIRECCIÓN GENERAL DE
ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD
SOCIAL

LA CUANTÍA DE LAS PENSIONES A MEDIO PLAZO, SUS EFECTOS SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES Y EL ESTUDIO DE ALTERNATIVAS

**RESPONSABLE: Labour Asociados, Consultoría Social,
Laboral e Internacional, S.L.L.**

Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TAS/1587/2006, de 17 de mayo (subvenciones para el Fomento de la Investigación de la Protección Social –FIPROS-)

La Seguridad Social no se identifica con el contenido y/o conclusiones de esta investigación, cuya total responsabilidad corresponde a sus autores.



LA CUANTÍA DE LAS PENSIONES A MEDIO PLAZO, SUS EFECTOS SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES Y EL ESTUDIO DE ALTERNATIVAS

Expediente FIPROS / 2006/ 61

Investigación financiada al amparo de lo previsto en la Orden
TAS/1587/2006 de 17 de marzo (Subvenciones para el Fomento de la
Investigación Social FIPROS)

Diciembre 2007

INVESTIGADORES PRINCIPALES

Rafael Muñoz de Bustillo (*dir*)^{*}

Fernando Esteve[†]

Pablo de Pedraza[^]

José Ignacio Antón

Jaime Frades[‡]

José María Zufiaur[©]

EQUIPO TÉCNICO Y DE APOYO[©]

M^a Jesús Gallego

Eugenia González

José Adolfo Gómez

Raúl Sánchez

Vanesa de Blas

Alejandro del Nogal

^{*} Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Salamanca

[†] Universidad Autónoma de Madrid

[^] Universidad de Salamanca y Universidad de Essex

[‡] Unión General de Trabajadores

[©] Labour Asociados, Consultoría Social, Laboral e Internacional

[©] Labour Asociados, Consultoría Social, Laboral e Internacional

ÍNDICE

1. Introducción	3
2. Sistemas alternativos de cálculo de pensiones y justicia distributiva. Una reflexión teórica	9
2.1. Eficiencia y justicia económica	9
2.2. Conceptos de justicia distributiva en el diseño de los sistemas de pensiones	12
2.3. Conclusiones	32
3. Las reformas de pensiones en Europa: Algunos ejemplos	34
3.1. Introducción	34
3.2. Algunas reformas europeas	40
3.3. Fomento de la capitalización	57
3.4. Las reformas en España	60
4. Estimación del impacto del cambio de sistema de cálculo de las pensiones sobre su valor y distribución	65
4.1. Introducción	65
4.2. Metodología para la estimación del impacto del periodo de cómputo de la base reguladora sobre las pensiones de jubilación del Régimen General	67
4.3. Impacto del cambio del periodo de cálculo de la base reguladora sobre las pensiones de jubilación del Régimen General	75
4.4. Conclusiones	83
5. Una aproximación al impacto de la ampliación del período de cotización sobre los trabajadores en activo	84
6. Conclusiones	102
REFERENCIAS	107
APÉNDICE	110

1. Introducción

Prácticamente desde su concepción, la historia de los sistemas de pensiones ha estado llena de llamadas de atención sobre las dificultades que en el futuro se podrían encontrar los mismos a la hora de hacer honor a los compromisos contraídos con los cotizantes. La incertidumbre inherente al funcionamiento de las economías de mercado y el largo plazo que normalmente dista entre el momento en el que los trabajadores empiezan a cotizar y el momento en el que empiezan a disfrutar de la pensión hace que esa preocupación sea fácil de explicar. Más aún, esta preocupación se manifiesta independientemente del sistema de pensión utilizado. En el caso de sistemas públicos de pensiones de reparto, la incertidumbre se verá alimentada por el desconocimiento de cuál va a ser la situación del mercado de trabajo y la productividad en el futuro, elementos que, junto con la tasa de supervivencia, la esperanza de vida en el momento de la jubilación y las propias carreras laborales de los trabajadores (a su vez variables sujetas a incertidumbre) determinarán el peso relativo que las cotizaciones sociales tendrán que tener en la masa salarial para poder hacer frente a los compromisos adquiridos.

Por su parte, en el caso de la alternativa principal, los sistemas privados de pensiones basados en la capitalización (aportación definida), la incertidumbre cambia de forma, o implicaciones si se prefiere, pero no desaparece. En este tipo de sistemas la incertidumbre recaerá ahora sobre los sujetos, y no sobre las entidades administradoras de los planes, ya que serán estos los que tendrán que asumir, en forma de pensiones más bajas, los posibles cambios no anticipados en la rentabilidad de sus aportaciones, o el alargamiento de la esperanza de vida de su cohorte, o en los casos más drásticos la quiebra de los mismos.

Dentro de este contexto histórico de incertidumbre y alarma periódica, el último episodio de preocupación es el asociado de la constatación de los profundos cambios demográficos que se están produciendo en todos los países desarrollados, sin excepción aunque con distinto grado de intensidad, fruto del aumento sin precedentes de la esperanza de vida, tanto al nacer como a los 65 años, lo que implica, a diferencia de épocas pasadas, que una parte mayoritaria de los nacidos alcanza los 65 años y que éstos, al cumplir dicha edad, tienen a su vez una mayor esperanza de vida, y la caída de la tasa de natalidad. Este fenómeno, en lo que se refiere al primer aspecto, que el demógrafo Pérez Díaz (2003) ha denominado la "revolución de las masas" y que se puede interpretar como una generalización de la vejez en el sentido de que la probabilidad estadística de llegar a "viejo" es muy elevada para todos los nacidos, significa que cada vez son más, y lo son por más años, el número de pensionistas. Por su parte, la caída en la tasa de natalidad¹, implica que ese proceso de aumento del número de personas de más de 65 años no va acompañado de un aumento similar en el otro extremo de la distribución de edad, de forma que se produce un crecimiento del conocido como índice de dependencia demográfica, que relaciona las personas de más de 64 años con respecto a las personas potencialmente activas (entre 16 y 64 años en nuestro país).

Trasciende al objetivo de estas páginas explorar con detalle las complejidades y distintas formas de cálculo de los índices de dependencia, o las limitaciones de las estimaciones demográficas a más de 20-25 años, más aún en presencia de fuertes movimientos migratorios, así como el análisis de cambios compensatorios en otras variables que puedan aminorar el impacto de los cambios demográficos sobre la capacidad de una economía de financiar sus pensiones, cuestiones todas ellas tratadas con detalle en, por ejemplo, Muñoz de Bustillo *et al.* (2007), Barr (2000) o Muñoz de Bustillo y Esteve (2004).

¹ La tasa de fertilidad (número medio de hijos por mujer) en España ha caído en más un 50% de 1975 a 2005, al pasar de 2,8 a 1,3.

En todo caso, independientemente de estas puntualizaciones, la existencia de un cambio demográfico de gran calado es innegable, y es precisamente este cambio demográfico el que ha activado la por ahora última señal de alarma sobre el futuro de los sistemas de pensiones.

Si hubiera que poner una fecha a este estado de creciente preocupación por la capacidad de los sistemas de pensiones dominantes (sistemas de reparto en su mayoría, en cualquiera de sus modalidades) de hacer frente a sus compromisos financieros, probablemente 1994 sería la fecha más adecuada, coincidiendo con la publicación del informe del Banco Mundial *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*². Ello no significa que con anterioridad no se plantearan cuestiones relativas a la reforma de los sistemas de pensiones. Sin ir más lejos en España, como es sabido, hubo una reforma importante en 1985, con implicaciones políticas significativas puesto que marcó el desencuentro entre el PSOE y el sindicato UGT. Pero sin duda dicha publicación manifiesta un estado latente de preocupación, de forma que tras ella no hacen sino sucederse los informes más o menos alarmistas sobre el futuro de los sistemas vigentes de pensiones, activándose toda una serie de reformas de mayor o menor calado. Recordemos, a este respecto, que la aprobación de las directrices de reforma del sistema español de pensiones, el llamado *Pacto de Toledo*, se produce tan solo un año después, en 1995. En este mismo año ve la luz (o quizás deberíamos decir la sombra, dado su

² Las propuestas del Banco Mundial para enfrentarse a esta crisis anunciada pasaban por la creación de sistemas más complejos basados en tres pilares: un primer pilar público, obligatorio y con el objetivo limitado a luchar contra la pobreza en personas de edad avanzada, un segundo pilar de gestión privada aunque también de naturaleza obligatoria basado en la capitalización de los ahorros privados, y un tercer pilar, de naturaleza voluntaria aunque con incentivos fiscales. Tras esta transformación, los sistemas de pensiones resultantes serían prácticamente como la visión especular de los actuales, en el sentido de que el componente público de reparto pasaría a ser la parte marginal, mientras que el componente privado de capitalización conformaría el grueso del sistema. La publicación del primer informe dio lugar a una miríada de estudios, tanto académicos como promovidos por el sector público e instituciones financieras, dirigidos a evaluar la posición específica que distintos países ocupaban en ese ranking de insostenibilidad de sus sistemas de pensiones. Diez años más tarde, en otra publicación (Indermit, Packard y Yermo, 2004) se matizaría parte de lo planteado en el primer informe, en especial lo relativo a los efectos de la reforma sobre el crecimiento y el ahorro, aunque el Banco Mundial se reafirmaría en la estrategia propuesta.

carácter pesimista sobre el futuro de la Seguridad Social) el informe de Herce y Perez (1995) sobre la reforma del sistema público de pensiones en España realizado para La Caixa, y el más optimista informe del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI*, y el año siguiente el conocido como Informe Barea González Páramo (1996) para la Fundación BBVA y el Informe del Círculo de Empresarios (Piñera, 1996).

Uno de los elementos contemplados en este proceso de reforma, “permanente” en palabras de Rodríguez Cabrero (2006), del sistema público de pensiones español, es el aumento de lo que se ha venido a denominar, con escaso acierto lingüístico a nuestro entender, como la “contributividad” del sistema, entendido como el aumento de la relación entre las aportaciones al sistema de los cotizantes y la pensión resultante. Dos son los elementos que afectan a ese grado de contributividad: el número de años cotizados y el número de años que se utilizan para calcular la base reguladora. Previamente a la reforma de 1985 la base reguladora de la pensión se obtenía a partir de las bases de los dos años previos a la jubilación. La reforma de 1985 elevó el número de años a 8 y la reforma de 1997 a 15. Sobre la base reguladora resultante, el monto de la pensión se calcula aplicándole un porcentaje que va desde el 50% para aquellos con 15 años de cotización, al 100% para aquellos con 35. De esta forma, mientras que uno de los coeficientes tiene en cuenta (casi) toda la vida laboral, el otro sólo contempla parte de ésta (los últimos 15 años).

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el impacto que la ampliación del número de años utilizados para calcular la base reguladora tendría en las pensiones recibidas por los jubilados del Régimen General que se jubilan a los 65 años. Como paso previo se ha considerado conveniente reflexionar, desde una perspectiva teórica, sobre cuáles son los criterios, si los hubiera, que respaldarían (o en su caso rechazarían) una utilización más amplia de la vida laboral a la hora de calcular los derechos de pensiones, con la finalidad de conocer si tal política cuenta con un sustrato teórico que la valide.

Posteriormente, en el capítulo 3 se repasan algunos ejemplos relevantes de reforma de la pensiones en Europa, prestando especial atención al tratamiento de las vidas laborales en el cálculo de los derechos de pensión.

Con este marco de referencia, el capítulo 4 entra de lleno en el objeto del trabajo que es la estimación del impacto de la ampliación del número de años utilizado en el cálculo de la base reguladora sobre las pensiones a partir de la información suministrada por la Muestra Continua de Vidas Laborales, MCVL, de la SS³. Para ello, en una primera sección se explica la metodología seguida, así como los problemas encontrados en el tratamiento de la MCVL y la forma en los que se han resuelto. Una vez seleccionada la muestra de jubilados del Régimen General (todos aquellos con un margen de error entre la pensión simulada y la pensión efectiva inferior al 5%), se procede a calcular cuál habría sido su pensión en el caso de utilizarse progresivamente más años en el cálculo de la base reguladora, desde 16 hasta 20. Aunque nuestra intención era haber ampliado el análisis para contemplar carreras laborales de más de 20 años (idealmente hasta el 29 años de cotización que corresponde a la media de los jubilados a los 65 años en 2004⁴), la existencia de numerosos “huecos” en la información de las carreras laborales antes de 1985 hicieron aconsejable limitar la estimación a 20 años. Este análisis se realiza según sexo, cuantía de pensión y grupo de cotización. Paralelamente se ha considerado informativo hacer la pregunta desde una perspectiva distinta, e investigar no ya que pasaría si se ampliara el período de cálculo, sino que habría pasado si no se hubiera ampliado en el pasado, ofreciendo estimaciones complementarias sobre cuál habría sido la pensión bajo la normativa vigente hasta 1985 (2 años) y la vigente hasta 1997 (8 años).

³ Para una descripción de la Muestra Continua de Vidas Laborales, véase Durán (2007).

⁴ Véase Muñoz de Bustillo (2007), p. 116.

El capítulo 5 actúa como capítulo de ampliación de los resultados presentados en el capítulo 4 ofreciendo una reflexión sobre el impacto que una política en esta línea podría tener sobre las generaciones actualmente en activo con (quizá) distinta historia laboral pasada y futura. Por último, en el capítulo 6 se resumen las principales conclusiones alcanzadas en el conjunto del trabajo.

Dada la complejidad asociada al manejo de la MCVL, el trabajo se complementa con un anexo donde se relata pormenorizadamente el proceso de estimación seguido, y con un CD que incluye la sintaxis de programación para STATA utilizada en dicho proceso.

Aunque el trabajo se ha planteado de forma conjunta, y conjunta ha sido la discusión que subyace al mismo, ha habido cierta especialización a la hora de redactar los distintos capítulos que lo componen. La labor, a menudo ingrata, de preparación de la base de datos y la correspondiente generación de las estimaciones del impacto de los cambios en el número de años utilizado en el cálculo de la base reguladora, ha correspondido, en una primera fase, a José Ignacio Antón y posteriormente a Pablo de Pedraza. Sobre este último ha recaído la mayor parte del trabajo de preparación de la muestra y análisis de datos así como la redacción de la parte metodológica (incluyendo el apéndice). Fernando Esteve se ha encargado del capítulo 2, Jaime Frades del capítulo 3 y Rafael Muñoz de Bustillo de los capítulos 4 y 5 junto con esta introducción y las conclusiones. El equipo técnico de Labour Asociados, con José María Zufiaur como coordinador del mismo, ha trabajado y colaborado con el equipo investigador principal y con los autores de cada capítulo, en las labores técnicas, administrativas y de soporte necesarias para el desarrollo de la investigación.

Los autores desean agradecer a Almudena Durán y Fernando García la ayuda prestada durante las distintas etapas de realización del trabajo.

2. Sistemas alternativos de cálculo de pensiones y justicia distributiva. Una reflexión teórica.

2.1 Eficiencia y justicia económica

Es tan de sobra conocido, se da tanto por supuesto, se olvida por ello tan frecuentemente, que repetirlo se convierte en una obligación: no existe UN criterio económico a la hora de evaluar una situación económica o un cambio en la misma resultado de la instrumentación de alguna política económica. Esto, que debiera ser lugar común, se convierte en el menos común de los lugares cuando se considera, como se hace habitualmente, que el llamado *criterio de eficiencia* es el criterio económico por antonomasia, pues ese criterio nunca opera en el vacío o por sí solo sino siempre se usa, explícita o implícitamente, en el marco de algún criterio normativo de justicia distributiva, entendiendo por tal al principio designado para guiar la asignación de los beneficios y las cargas de la actividad económica. Y esto vale para cualquier tipo de problema económico que se considere, si, por ejemplo, el problema al que se ha de hacer frente es el del *stress* financiero que el envejecimiento de la población plantea a los sistemas de pensiones, cualquier respuesta –y son varias las posibles- no puede ser evaluada meramente en términos de sus efectos sobre la disminución de ese *stress*, se mida cómo se mida, sino teniendo en cuenta su repercusión sobre los distintos individuos.

Por ejemplo, cuando se estudian los sistemas de pensiones, uno de los primeros escenarios atiende a su definición centrándose en su forma de financiación. En lo que a esto se refiere cabe contemplar dos opciones genéricas, la de un sistema de reparto (en el que los cotizantes del presente pagan las pensiones de los actuales pensionistas confiando que los cotizantes del futuro pagarán las suyas cuando les llegue la hora de su jubilación) y la de un sistema de capitalización (en el que cada cotizante acumula sus propias

cotizaciones en un fondo de inversión del que saldrán en el futuro sus pensiones). A la hora de comparar entre uno y otro se suele argüir que el segundo puede ser *mejor* que el primero en la medida su tasa de retorno es superior debido a que los índices bursátiles crecen más que la tasa de crecimiento económico⁵, de forma que “la tasa de retorno que están obteniendo los trabajadores, al contribuir a un sistema de reparto (tasa de crecimiento de los salarios y de la población), se encuentra entre 1/4 y 1/6 de lo que podrían obtener si invirtieran en un sistema de capitalización” (Alonso y Conde-Ruiz, 2007:5). Dejando de lado otras consideraciones, como el riesgo asociado a la volatilidad de las inversiones bursátiles o los efectos diferenciales de uno u otro sistema sobre la inversión y al crecimiento económico, el argumento *prima facie* parecería ser un argumento que se basaría sólo y exclusivamente en un criterio de eficiencia, aplicación estricta del principio del óptimo paretiano por el cual una asignación o sistema sería preferido a otro si nadie pierde y al menos alguien gana⁶, y como aquí la tasa de retorno es superior en un sistema de capitalización que en uno de reparto, la conclusión –de nuevo, *caeteris paribus*– sería que el sistema de capitalización sería más eficiente que el de reparto, y que podría estar bien cambiar uno por otro. Pero tal conclusión sería errónea por dos motivos. Primero, porque aún aceptando el marco de la comparación, ésta se realiza en términos medios, es decir se pregona que la tasa de retorno media de un sistema de capitalización es superior a la tasa de retorno media de uno de reparto, lo que dista de garantizar que no hubiese perdedores, es decir que caso de que se instrumentase la sustitución de uno por otro, esa política no sería eficiente pues no sería estrictamente una mejora paretiana⁷.

⁵ “Según Dimson et al (2000) alrededor del 8% en términos reales en EE.UU. durante el periodo 1900-2000” (Alonso y Conde-Ruiz, 2007, pp.4-5)

⁶ Obsérvese, por otro lado, que el criterio paretiano se convierte en el criterio de eficiencia económica sólo cuando se supone que aquellos cuya situación económica no mejora a resultas de un cambio económico no sienten envidia (es decir, no están subjetivamente peor) ante la mejora de la situación económica de los que sí mejoran. Suposición ésta que, obviamente es un juicio de valor normativo.

⁷ Sería hablando estrictamente una mejora potencial paretiana. Es decir, satisfaría el llamado criterio de Kaldor, que establece que un cambio económico es aconsejable si, aunque haya perdedores, los que ganan, ganan tanto con ella que podrían compensar a los que pierden. Dada la dificultad de encontrar alguna política económica que sea estrictamente eficiente en términos de Pareto, es decir que suscite la unanimidad porque como mínimo nadie empeore a resultas de ella, se ha defendido este criterio de Kaldor como base para juzgar la eficiencia de una política económica si no se quiere caer en el impasse asociado

Segundo, y mucho más relevante, el uso de las tasas de retorno para juzgar la eficiencia de los sistemas de pensiones se basa en un entero conjunto de supuestos de tipo normativo -no explicitados- respecto a cómo se debe diseñar un sistema de pensiones, supuestos que se manifiestan un determinado enfoque sobre la definición correcta de la justicia distributiva, enfoque, como todos, sujeto a discusión. Y sucede, adicionalmente, que dependiendo del enfoque que se elija, la eficiencia de uno u otro sistema será diferente. Se habla frecuentemente de la existencia de un *trade-off* entre eficiencia y equidad, de modo que la persecución de mayores niveles de igualdad en el campo económico suele venir asociada, al menos a partir de cierto grado de persecución de la igualdad, con pérdidas de eficiencia como base del argumento de que primero hay que maximizar la producción y luego, más adelante, vendrá el tiempo de repartirla más equitativamente. Ambas ideas no son estrictamente correctas pues lo que se considera eficiente lo es en un contexto determinado formado por una distribución dada de los derechos de propiedad entre los individuos sobre los recursos económicos y de unas reglas determinadas para su uso y para el reparto de lo que de él se obtenga, por lo que una situación económica que es eficiente en un contexto determinado podría ser ineficiente con otra distribución de los recursos y otras reglas.

Considerar, pues, los distintos enfoques normativos que desde una perspectiva económica cabe hacerse respecto a los sistemas de pensiones aparece por tanto como una precondition necesaria para poder evaluar los cambios que se proponen para afrontar el problema del envejecimiento de la población y, concretamente, para evaluar desde el punto de vista de la justicia económica una política que propugne el alargamiento del periodo de cotización como base para el cálculo de las pensiones que perciben los individuos.

al uso del criterio paretiano estricto. El problema es que como Tibor Scitovsky demostró que aunque el cambio de A a B sea una mejora potencial paretiana ello no excluye que el paso de B a A también lo sea, y entonces no habría posibilidad de elegir ni siquiera en términos de eficiencia débil entre esas alternativas.

2.2. Conceptos de justicia distributiva en el diseño de los sistemas de pensiones

Antes de proceder a estudiar los distintos criterios de justicia distributiva que se pueden usar y están implícitos en un sistema de pensiones, pues dada la complejidad de cualquier sistema real habrá varios, se impone reflexionar sobre qué significa en este contexto justicia distributiva. La cuestión distributiva en el terreno de las pensiones se puede reflejar en tres espacios distintos.

- A) *Justicia individual* o "intraindividual". La cuestión distributiva siempre es de carácter social: cómo debiera distribuirse algo entre los individuos de algún grupo. Parece pues absurdo hablar de justicia *individual*. Sin embargo, aquí, referido a la cuestión de los sistemas de pensiones, tiene sentido centrarse en el individuo en sí puesto que, dado el carácter intertemporal presente en todo sistema de pensiones, se puede pensar que en cada individuo "coexisten" dos *yoes*: el "yo" de los periodos en los que el individuo era activo (si lo fue) y contribuyente al sistema, y el "yo" cuando es inactivo, pasivo o beneficiario del mismo. Puede así hablarse de una justicia distributiva "intraindividual" que indaga en el grado en que un individuo que recibe una pensión cuando se convierte en inactivo, dentro de un sistema de pensiones determinado, se siente justamente tratado respecto a su historia previa, es decir, cuando era activo, y también a lo largo del periodo en que es pensionista. Cuando fue activo tuvo que soportar las cargas asociadas al sostenimiento de los pasivos de esos periodos, un problema de carácter distributivo aparece cuando al pasar a ser inactivo y recibir los beneficios del sistema se plantea si estos se corresponden con las cargas que entonces soportara, cuestión que requiere el uso de algún principio distributivo. Por otro lado, a lo largo de su vida como perceptor de una pensión, también aparece el problema de cómo debe evolucionar ésta, de nuevo un problema distributivo.

- B) *Justicia interindividual* o intrageneracional. Por ella se hace referencia a los principios que informan la distribución de los beneficios y cargas de un sistema de pensiones dentro del colectivo o generación que los disfruta. La cuestión es la de si un individuo estima o no justa su participación relativa en el sistema, tanto en sus cargas como en sus beneficios. Es decir, si lo que contribuye y recibe es o no adecuado dado lo que reciben los demás.
- C) *Justicia intergeneracional*. Por ella se hace referencia a la justicia inherente a los procesos (y también, a los resultados de los mismos) por los que una generación establece las reglas que definirán sus beneficios en el futuro dentro de un sistema y pesarán sobre los hombros de las generaciones del futuro que tendrán que ser quienes los soporten.

Muy probablemente es la confusión entre estos tres terrenos en los que se puede analizar la cuestión de los impactos distributivos de los sistemas de pensiones la que está debajo de buena parte de los debates que se producen en economía de las pensiones, pues bien puede ocurrir que los principios que se estimen distributivamente justos en alguno de esos terrenos, ya sea en el campo de lo individual o "intraindividual", lo interindividual o lo intergeneracional, esté en conflicto con los principios que se estimen distributivamente adecuados en cualquiera de los otros.

2.2.1. Justicia "intraindividual"

La Justicia "intraindividual" se refiere a los principios normativos que pueden regir la relación entre las cotizaciones que hace un individuo y las prestaciones que recibe dentro de un sistema de pensiones. Desde este punto de vista "intraindividual", dos grandes tipos de principios distributivos pueden informar el diseño de un sistema de pensiones: el conjunto de principios que acentúa el bienestar del individuo cuando es receptor, o sea del "yo" pensionista (enfoque *welfarista*), y el conjunto de principios que parte de alguna noción del *merecimiento* del "yo" pensionista a la pensión.

Con arreglo al primero de estos enfoques alternativos, el *welfarista*, la justicia distributiva no exige de ningún tipo de relación entre la contribución que haya hecho el individuo al sostén del sistema cuando era activo y la pensión que recibe cuando pasa a ser inactivo⁸ ya que el objetivo es conseguir que todos y cada uno de los individuos sean capaces de cubrir unas necesidades que se estiman de obligada satisfacción cuando ya no son capaces de hacerlo por sí mismos. Dos pueden ser las formas de abordar este objetivo con arreglo a un enfoque *welfarista*. Por un lado estaría un enfoque regido por el principio de *condicionalidad respecto a los medios* con arreglo al cual se estima que sólo los individuos que carecen de los medios para la cobertura de unas necesidades mínimas son elegibles para recibir la pensión. Por otro, está aquel que se construye sobre los criterios de *incondicionalidad respecto a los medios* (no hay condiciones sobre la situación económica de los perceptores que restrinjan su derecho a la percepción de la pensión) y de *universalidad* (la pensión se le concede a todo individuo a partir de determinada edad). Según estos enfoques *welfaristas*, por tanto, un sistema es justo desde la perspectiva intraindividual en la medida que es neutral respecto al historial laboral (y, en general, económico) de los individuos por lo que no discrimina contra inactivos (que han subsistido económicamente de sus propios fondos, de la asistencia pública o la caridad privada), parados, mujeres (que no han realizado trabajos remunerados) y los pensionistas de más edad cuyas cotizaciones fueron más bajas. En el extremo, pues, un individuo podría no haber contribuido al sistema, es decir, haber estado al margen del mismo por no haber realizado nunca ningún trabajo remunerado legal, y recibir sin embargo una pensión.

La parte de un sistema de pensiones que se diseñe según este principio se enfrenta a la cuestión de definir el nivel de necesidades a cubrir y por ende el

⁸ Se trata de un enfoque o teoría de la justicia *exógeno* (en el sentido de que usa de un código ético impuesto a partir de un principio o teoría, en este caso el principio de que la utilidad o bienestar de los individuos definido por el grado de satisfacción de sus necesidades es el criterio para juzgar los cambios económicos) y de *orientación terminal* (se juzga el resultado al que se llega no el proceso por el que se llega) siguiendo la categorización de enfoques de la justicia propuesto por Schotter

nivel de las prestaciones básicas al que un individuo podría acceder a través del sistema, y aquí las tres grandes alternativas serían:

- 1) La de un sistema fundado en el Utilitarismo, con arreglo al cual lo importante es maximizar para cada individuo su bienestar o utilidad, lo que llevaría a un sistema que buscara una fórmula por la cual la pensión que recibiese cada individuo *disminuyese* con la edad, pues con la edad y por motivos de salud decrece la capacidad de disfrutar de una renta dada o capacidad de "producir" bienestar a partir de un nivel de renta;
- 2) La de un sistema de pensiones regido por el principio distributivo opuesto de "a cada cual según sus necesidades" (*condicionalidad respecto a las necesidades*) y con arreglo al cual, la pensión que recibiese un individuo crecería con su edad pues normalmente crecen con ella sus necesidades;
- 3) Un sistema que siguiese un igualitarismo estricto, de modo que un individuo cobrara siempre la misma pensión independientemente de sus necesidades (*incondicionalidad respecto a las necesidades*).

Dado el objetivo de los sistemas de pensiones de ayudar a los individuos a satisfacer sus necesidades cuando por razones de edad encuentran dificultades para hacerlo por ellos mismos, parece que en términos de justicia intraindividual un enfoque condicional respecto a las necesidades sería más justo.

Finalmente, dado que en este enfoque no hay conexión entre la contribución que hace un individuo al sistema y la prestación que recibe, resulta obvio que nada se puede decir desde este enfoque *welfarista* respecto a una medida que propugne el alargamiento del periodo de cotizaciones a considerar en el cálculo de la pensión, pues carece de toda relevancia para la parte de la pensión que se preste siguiendo este criterio.

Sin embargo, en la medida que la evolución de las variables demográficas pongan en riesgo la cobertura de las necesidades mínimas que se estima deben cubrirse mediante el pilar de un sistema que se rija por los criterios de universalidad e incondicionalidad, cualquier medida que buscara la suficiencia de recursos sería considerada justa.

Resulta, sin embargo, difícil imaginar un sistema de pensiones que fuera considerado por cada individuo distributivamente justo si únicamente usase del enfoque *welfarista*, es decir, que no estableciese la más mínima relación entre la contribución que el “yo” activo hace y la prestación que el “yo” pasivo recibe⁹. Al ignorar y ni siquiera poder tomar en consideración la idea de que los individuos se merecen ciertos beneficios económicos a la luz de sus acciones previas el enfoque *welfarista* olvida que los seres humanos son, por lo general, seres con perspectivas y propósitos, responsables de sus acciones y creadores de su propio futuro y no meros “generadores” de satisfacción o bienestar. Un sistema de pensiones que adopte un enfoque basado en algún principio del *merecimiento* establecerá por tanto una relación entre las prestaciones que recibe un individuo y las contribuciones que hizo al sistema. Pero el problema empieza precisamente aquí pues existen diferentes formas en que se plasma ese merecimiento, es decir, diferentes actuaciones, comportamientos o situaciones que hacen que un individuo “merezca” recibir una prestación y cuál sea su magnitud.

En el caso extremo estaría un sistema de capitalización puro que operaría mediante el uso de los mercados financieros de modo que cada individuo contribuye a un fondo de inversión que *realiza* en el momento de su jubilación

⁹ Por ello, a veces se oye en defensa del enfoque *welfarista* el argumento de que el derecho a la pensión de aquellos individuos que por las razones que sea no hayan contribuido *financieramente* al sistema se basa en su contribución real a la actividad económica incluso en el hipotético caso extremo en que su inactividad económica como trabajadores o ahorradores hubiese sido total (es decir, si *hubiesen* vivido de la caridad y no hubiesen realizado ninguna actividad de valor económico para nadie). La razón estaría en que todo individuo, por el solo hecho de pertenecer a una sociedad, es copropietario con el resto de los miembros de la sociedad de los activos comunes de la misma (el capital público, social y natural), activos variados que son usados por quienes realizan actividades económicas en su propio beneficio sin pagarles nada por ello.

convirtiéndolo en capital monetario o en una pensión anualizada. Si bien la casuística de los sistemas de capitalización es extraordinariamente variada, en general, se trata de sistemas de “*contribución definida*”, es decir, sistemas en los que se establecen unas cotizaciones determinadas sin que los individuos sepan de antemano cuál será el tamaño de la pensión resultante ya que esta dependerá de factores futuros como, por ejemplo, la rentabilidad del capital acumulado o la esperanza de vida del individuo cuando le llegue la edad de jubilación. Este tipo de sistemas es justo, desde una perspectiva individual, para la teoría de la justicia de Robert Nozick¹⁰ y los libertarios más radicales, para quienes sea cual sea la prestación que al final perciban, será justa si el proceso del que surge es *justo*, o sea, ha sido voluntario y ha respetado la propiedad privada de los individuos¹¹. Por lo tanto, si la participación en esos sistemas es voluntaria y si los mercados financieros son libres y transparentes y en ellos hay suficiente competencia, si son pues “perfectos”, los fondos de pensiones no podrán ni engañar ni explotar a los individuos que los usan colectivamente en los sistemas de capitalización, por lo que la relación entre cotizaciones y pensiones para cada individuo aisladamente considerado será justa. Obviamente, en la medida que la participación en un sistema de pensiones de capitalización sea obligada, dejará por ello de ser enteramente justo desde la perspectiva libertaria.

Ahora bien, esos mismos sistemas de capitalización pueden considerarse injustos distributivamente si se sostienen otras visiones de justicia alternativas, aún si la participación en ellos fuese voluntaria. Así, un individuo puede considerar injusta la relación entre sus contribuciones y la prestación que recibe en la medida que, aún siendo el responsable de la elección de los agentes que

¹⁰ Siguiendo a Schotter, es ésta una teoría de la justicia *exógena* (ya que usa de un código ético procedente del principio de que las transacciones voluntarias en un libre mercado son por definición justas) y de *orientación procesual* (se juzga no el resultado al que se llega sino el proceso por el que se llega).

¹¹ Obsérvese que el merecimiento a la pensión por las contribuciones realizadas al sistema adopta en este caso la forma de un título de propiedad. La pensión (capitalizada o anualizada) no es sino la conversión en dinero del derecho de propiedad sobre parte de los activos de capital físico que posee el fondo de pensiones en que se “invertieron” las cotizaciones.

gestionaron la capitalización de sus cotizaciones o el tamaño de las mismas, la incertidumbre que aflige siempre a los mercados financieros como también con respecto a su propia esperanza de vida, incertidumbre de la que es imposible protegerse plenamente, le obligara a tomar decisiones que a la larga no resultaron acertadas¹². Dicho de otra manera, hasta un sistema de capitalización que opere en un mercado financiero perfecto sería injusto pues el nivel de las prestaciones o pensiones no respondería únicamente al esfuerzo que se plasma en las cotizaciones que un individuo hace, sino también a otros factores (como la suerte, la habilidad o el conocimiento específico de las finanzas, los avances médicos que alteran la esperanza de vida, etc.) sobre los que tiene poco o ningún control. Obviamente, el sistema sería más justo desde esta perspectiva conforme el sistema de capitalización ofreciese la posibilidad de asegurarse frente a esas incertidumbres ofreciendo a cada individuo la posibilidad de optar entre diferentes formulas o planes que combinen niveles distintos de pensión definida mínima garantizada y pensión variable.

En cuanto a los sistemas de reparto, en los que las contribuciones de los activos constituyen el fondo que nutre las pensiones que cobran los inactivos, lo característico de ellos es que sean de "*prestación definida*", es decir que en ellos se establece de antemano cuál es la fórmula que define el derecho a pensión¹³ que se genera para cada volumen de cotizaciones que se vinculan normalmente con el historial laboral de un individuo. Dado que ni la participación ni el nivel de las cotizaciones que hace cada individuo son voluntarias se tiene que, desde el punto de vista libertario, los sistemas de reparto (al igual que los de capitalización de participación forzoso) son de salida injustos, injusticia que difícilmente se verá atenuada por la fórmula que

¹² Al así proceder estaría usando una "teoría de la justicia" *endógena* (pues aplica su propio código ético personal de la relación cotización/prestación justa) y de *orientación procesual* (pues aplica su código al proceso que define la relación cotización/prestación, hallándolo en este caso injusto)

¹³ En el caso de los sistemas de reparto, el derecho a pensión no es un derecho de propiedad como lo era en el caso de un sistema de capitalización, sino un derecho legal por el que el Estado formaliza la reciprocidad intergeneracional.

establezca la relación entre contribuciones y prestaciones cuya lógica suele ocultar el grado en que se da una correspondencia entre unas y otras.

Pero el enfoque libertario es altamente cuestionable. Un sistema de reparto de participación forzosa (y también, y por lo mismo, un sistema obligatorio de capitalización) se revela como un sistema adecuado en la medida que actúa como forma institucional de solución del problema de "procastinación" que aqueja a cualquier sistema de pensiones voluntario, que se manifiesta en que los individuos siempre va a encontrar "razones" o motivos a corto plazo¹⁴ para posponer su contribución al mismo con el resultado de que, al final, cuando llega la hora de la jubilación su participación sería menor que la que habían deseado. La solución a este problema requiere siempre de la instrumentación de estrategias de "precommitment" o compromiso previo. En el caso de las pensiones, el reconocimiento de que este problema de "procastinación" puede afectar a la generalidad de los individuos" es lo que está debajo del llamado segundo pilar que ha de tener todo sistema de pensiones, según el consejo del Banco Mundial, el que obliga a que parte de la pensión que reciba un individuo proceda de su participación forzosa en un sistema ya sea de reparto o de capitalización.

En cuanto a la fórmula que establezca la relación entre cotizaciones y pensiones, el problema de su justicia a nivel intraindividual se reduce en último término al de su "justicia" en términos actuariales, o sea si, a la cuestión de si la Seguridad Social es un seguro "justo" como cualquier otro, es decir, si la pensión esperada por un individuo a lo largo de la vida tras la jubilación es igual o no a las cotizaciones que hizo cuando era activo.

¹⁴ Asociadas a los problemas de inconsistencia temporal en la toma de decisiones por parte de los individuos así como a los comportamientos motivados por las preocupaciones por su posición relativa (Frank 1987)

Por supuesto que un individuo puede vivir más tiempo del que se preveía, y entonces se beneficiaría del sistema pues el valor de las pensiones que percibirá será mayor que lo que aportó con sus cotizaciones, y a la inversa, podría morir en el momento de su jubilación por lo que sus cotizaciones las habrían disfrutado otros pensionistas¹⁵, es decir, un individuo sólo sabría si el sistema ha sido "justo" o no con él realmente en el momento de su muerte. Pero lo mismo pasa con cualquier seguro. Lo que define su justicia en términos actuariales es que sea "justo" *ex ante*. Matemáticamente, pues, un sistema de reparto es actuarialmente "justo" si para todo individuo se cumple que el valor esperado de sus pensiones es igual al valor actualizado de sus cotizaciones hasta la jubilación:

$$\sum_{i=1}^j C_i = \sum_{z=j}^m p_r^z \cdot P_z$$

donde C_i es la cotización en cada periodo desde el inicial (el 1) hasta el de jubilación (el j) y P_z es la pensión de cada periodo¹⁶ desde el de jubilación hasta el de muerte esperada (el m), dada una esperanza de vida, y p_r^z es la probabilidad de cobrar la pensión en el periodo z , o sea, la probabilidad de estar vivo en ese periodo. Ahora bien, la cuestión fundamental en un sistema de prestación definida es precisamente cómo se define la pensión. La fórmula, obviamente, está simplificada suponiendo que no hay ni gastos de gestión ni administración ni tampoco se financian con las cotizaciones del sistema las pensiones no contributivas¹⁷. Se supone también que el individuo no tiene familiares con derecho a pensión a partir de sus cotizaciones caso de su fallecimiento.

¹⁵ En la medida que no tuviera familiares con derecho a prestación por su fallecimiento.

¹⁶ Las cotizaciones pasadas están en términos reales, es decir, actualizadas por la inflación. Obsérvese que no se actualizan por el tipo de interés, es decir, no se capitalizan, ya que no son un ahorro que se invierta en activos que produzcan un rendimiento sino que se consumen por los jubilados de esos periodos pasados. Desde un punto de vista individual serían, pues, como bienes de consumo que se guardan (o activos que se "atesoran", no se invierten), con vistas a usarlos en el futuro. De igual manera, las pensiones tampoco se actualizan en un valor capital correspondiente a su valor presente pues los individuos no pueden convertir las de un periodo en pensiones de otro anterior o posterior.

¹⁷ Tampoco recoge la fórmula la posible existencia de una Pensión de Ciudadanía o equivalente.

Si se supone, adicionalmente, el caso especial en que tanto la cotización como la pensión no varían de periodo en periodo¹⁸ ($C_t = C$, $P_t = P$), se tendría la siguiente relación entre pensión y cotización actuarialmente justa:

$$P = \frac{j}{(m-j)} \cdot \frac{C}{\sum p_r^z}$$

Llamando c_s al porcentaje de la renta salarial (W) que representan las cotizaciones, se tendría finalmente:

$$P = \left(\frac{j}{(m-j)} \cdot \frac{c_s}{\sum p_r^z} \right) W$$

A partir de la fórmula teórica, resulta claro que no será fácil encontrar fórmulas realistas que puedan garantizar su "justicia" actuarial individualmente. Podría pensarse que, mientras el sistema estuviese en equilibrio financiero, es decir, mientras las "salidas" o pagos por pensiones fuesen iguales a las "entradas" o ingresos por cotizaciones, entonces, en términos medios y fuese cual fuese la fórmula que rigiese la relación entre cotizaciones y pensiones, el sistema sería "justo", pero ello no es así, pues el equilibrio financiero general no implica que sea justo individualmente *ex ante*.

Pero la fórmula teórica, aunque no fácilmente trasladable a la realidad, proporciona al menos unas guías que habrían de seguir las fórmulas reales para acercarse a la "justicia" actuarial intraindividual. En primer lugar, toda la vida laboral habría de ser contabilizada y no sólo las cotizaciones de los últimos años a la hora de calcular el importe de la pensión. En segundo lugar, no debiera haber un límite mínimo a los años de cotización para tener derecho a percibir pensión. En tercer lugar, desde el punto de vista de la justicia "intraindividual", las pensiones máximas serían injustas. En cuarto lugar, fuera de la actualización de las pensiones por la inflación, la fórmula nada dice respecto a una

¹⁸ Lo cual equivale a suponer que no hay incrementos en la productividad o que estos no repercuten en los salarios.

actualización adicional de las pensiones que refleje el crecimiento económico o las ganancias de productividad. Estas sólo afectan a las pensiones en la medida que vengan reflejadas en el valor real de las cotizaciones en el momento de la jubilación. En efecto, en ese momento, el valor real de las cotizaciones o contribuciones de un individuo al sistema sería:

$$\sum_{i=1}^j C_i = \sum_{z=j}^m p_r^z \cdot c_{s_i} \cdot w_1 (1+n)^i$$

donde c_{s_i} es la cotización en cada periodo expresada como porcentaje de la renta salarial en el periodo, w_1 es el salario en el periodo inicial y n es la tasa de crecimiento de los salarios en cada periodo (que aquí se supone constante).

Si la regla de cálculo de la pensión sigue un modelo como el español, en que la pensión se calcula mediante una ponderación dependiente de los años cotizados con un mínimo de una base definida como una media (no aritmética) de los últimos t años de cotización, se tiene una fórmula que se aleja de los criterios de justicia actuarial¹⁹. En la medida que en la actualidad sólo se tienen en cuenta los 15 últimos años de cotización, que suelen ser para muchos individuos los años de cotizaciones más altas, ello significaría que el sistema sería injusto actuarialmente aunque les beneficiase. Perjudicaría este sistema, sin embargo, a aquellos individuos que por las razones que sea (desempleo, enfermedad, descualificación laboral) sufren en los últimos años de su vida laboral de una pérdida en sus condiciones laborales que se traducen en cotizaciones más bajas que las que obtenían previamente. La consideración de un periodo más largo a la hora de calcular la base sería pues un cambio hacia una mayor justicia desde un punto de vista intraindividual.

¹⁹ Y ello sin contar, además, con la existencia de pensiones máximas.

2.2.2. Justicia Interindividual

Por justicia interindividual o social se hace referencia a la calificación normativa que se da a un sistema de pensiones cuando se tiene en cuenta cómo se reparten las cargas o cotizaciones y los beneficios o prestaciones. De nuevo, en esta calificación se pueden usar distintos enfoques o criterios de justicia que, como en el caso de la justicia intraindividual, se pueden agrupar en dos grandes grupos.

Desde la perspectiva de los enfoques basados en el bienestar o *welfaristas* lo que contaría ahora es cómo se distribuye el bienestar generado por la parte de un sistema de pensiones que no presta atención a la distribución de las cargas sino sólo a la distribución de las pensiones y que es justo, es decir, universal e incondicional respecto a los medios. Como antes en el caso de la justicia intraindividual, ahora el problema es cómo distribuir la pensión universal entre los distintos individuos sin usar de un criterio basado en el merecimiento. Caben aquí distintos puntos de vista (al menos teóricamente). Están, por un lado, aquellas perspectivas que se basan en teorías de la justicia exógenas y de orientación terminal. Así, dado que para los Utilitaristas las pensiones deberían distribuirse según la capacidad de disfrute, ello implicaría que los distintos pensionistas deberían cobrar diferentes pensiones en función de su diferente capacidad de disfrute, medida por algunos indicadores como su salud relativa. Para quienes por el contrario consideran la justicia distributiva de un sistema de pensiones en función de las necesidades que cubre, una distribución justa debiera seguir el principio opuesto y dar mayor pensión a quienes más necesidad muestran. La parte de un sistema de pensiones que se rigiese por este criterio sería, pues, *condicional respecto a las necesidades* y se plasmaría en una pensión variable que sería distinta para cada individuo en función de que cada uno lograría así satisfacer de forma similar las necesidades mínimas que se estima han de ser cubiertas.

Entre estos dos casos puede argumentarse a favor de un sistema regido por un igualitarismo estricto, en que los individuos reciben la misma pensión independientemente de la evolución de sus necesidades particulares (el sistema sería pues *no condicionado por las necesidades*).

De estas tres posiciones, la primera, la Utilitarista resulta difícilmente asumible pues olvida el aspecto básico que busca un sistema de pensiones cual es cubrir las necesidades de las personas conforme se van haciendo incapaces por razón de edad para hacerlo por ellas mismas. De las dos restantes, la primera entroncaría con la idea republicana de libertad que mantiene que, para ser libre, no dependiente de la voluntad de otro, los individuos han de ser independientes económicamente, lo cual se traduce para cada individuo en niveles de ingresos diferentes en función de sus particulares necesidades²⁰.

La segunda posición es la que defiende la perspectiva de la llamada Pensión de Ciudadanía, definida como una pensión básica universal que de modo automático recibiría toda persona a partir de determinada edad, independientemente de su género, empleo actual o pasado, de su situación marital o familiar y de sus niveles de renta y riqueza²¹. La Pensión de

²⁰ El concepto republicano de libertad no se limita a los derechos formales ni, por supuesto al rechazo a la monarquía, sino que se basa en la creación de mecanismos institucionales que doten de seguridad material y económica a todos los ciudadanos, evitando que queden excluidos de la ciudadanía plena los que carecen de recursos. La idea que subyace al republicanismo es la de que sin independencia económica las posibilidades de disfrutar de la libertad de cualquier ciudadano se ven ciertamente limitadas. Para vivir se necesita un conjunto de recursos. Si estos recursos no están plenamente garantizados, la persona hará lo que esté en su mano para conseguirlos, incluso puede para ello aceptar la dominación ajena, enajenar su libertad, entrar "voluntariamente" en una relación de dependencia de otro. Las relaciones de dependencia son relaciones asimétricas de poder en las que uno puede ser interferido arbitrariamente o dominado. Así, el pobre no es libre puesto que es dependiente y vive "con permiso de otro" (Marx). Los que no dependen de otro, éstos son los libres. Los que dependen de éstos, están sujetos también a su voluntad, a su arbitrio, a su humor, a su dominio. Así, pues, la primera condición exigida por la libertad republicana es un determinado nivel de suficiencia material. Como dijo, Robespierre: "La primera ley social es, pues, la que garantiza a todos los miembros de la sociedad los medios de existir". Desde esta perspectiva del republicanismo, una pensión garantizada, incondicional y universal sería por tanto un paso en el movimiento hacia la consecución de una renta básica garantizada para todos los ciudadanos que les permita ser libres en este sentido republicano. Ahora bien, como las necesidades de los distintos individuos serán muy distintas, garantizar la independencia republicana exigiría idealmente que la pensión garantizada atendiese a esa desigualdad de necesidades.

²¹ Un análisis de la Pensión Ciudadana, su modos de implementación y una modelización de sus implicaciones financieras se encuentra en Sutherland (1998). O'Connell (2004), a partir del estudio de la experiencia de Nueva Zelanda, ha analizado las consecuencias de su introducción en Gran Bretaña.

Ciudadanía se establece como un porcentaje de la renta media, variando consiguientemente con el crecimiento económico. Su justificación se suele argumentar atendiendo a que eliminaría el estigma y los inconvenientes asociados con los sistemas de pensiones que exigen la comprobación de los medios económicos de que disponen los pensionistas²². Como señala Willmore (2004:184), "a los ciudadanos les debería atraer la idea de la Pensión de Ciudadanía ya que proporciona tranquilidad cuando se piensa en el propio futuro o en el de los padres, abuelos, tíos, esposos, amigos o vecinos. Si se supone que la pensión no se pone a un nivel demasiado elevado ni se concede a una edad demasiado temprana, esta tranquilidad se consigue a un precio aceptable. Sin embargo, la Pensión de Ciudadanía es sorprendentemente rara incluso aunque los gobiernos no duden en forzar a los trabajadores a que contribuyan a sistemas de pensiones en función de los ingresos". Y, en efecto, de los países de la OCDE, sólo Nueva Zelanda proporciona una pensión universal significativa para toda su población mayor²³. Sin embargo, a la luz de los problemas que los sistemas contributivos están manifestándose en muchos países, el Banco Mundial ha tomado nota de la Pensión de Ciudadanía y la ha introducido como "pilar cero" en su posición sobre los pilares de un sistema de pensiones.

El punto de vista de John Rawls, para quien la justicia de una situación se mide por la posición del más desfavorecido, es también una aproximación exógena a la justicia con arreglo a la cual un cambio económico (por ejemplo, una modificación del sistema de cálculo de las pensiones) sólo sería aconsejable si beneficia a quien se encuentre en la peor posición.

²² Otras ventajas de un sistema de pensiones que se diseñe según esta perspectiva de la justicia intraindividual serían su facilidad de administración, la eliminación de la pobreza de la gente mayor así como el no desincentivar al trabajo y al ahorro.

²³ Nueva Zelanda también es especial porque su gobierno tampoco ha exigido el establecimiento de un sistema de pensiones basado en contribuciones forzadas.

Si se pasa a los enfoques basados en el *merecimiento*²⁴, el problema inicial a la hora de juzgar la justicia de un sistema y los cambios que en él se den consiste en delimitar qué es lo que hace que un individuo sea o no merecedor de una pensión. Y aquí resulta inmediato el recurso a las *contribuciones* realizadas al sistema como elemento definidor del derecho a cobrar una pensión. Tanto los sistemas de capitalización como los de reparto hacen uso de este criterio, si bien en el caso del de reparto de forma levemente matizada como se observa en el caso de fallecimiento del contribuyente al sistema ya que la pensión de viudedad que deja a su cónyuge no suele ser la pensión completa. Ahora bien, si las prestaciones se determinan exclusivamente en función de las cotizaciones efectivamente realizadas, ello equivale implícitamente a considerar que esas contribuciones son una medida adecuada del merecimiento, lo cual sería admisible si las contribuciones efectivamente realizadas al sistema hubieran sido fruto de decisiones racionales y voluntarias por parte de los individuos reflejando simultáneamente su esfuerzo productivo y su esfuerzo contributivo. Ahora bien, presuponer lo anterior significa pasar por alto un entero conjunto de situaciones no deseadas o no voluntarias, impredecibles u obligadas que acontecen realmente a los individuos, que afectan al volumen real de las contribuciones que hacen al sistema, que depende tanto de sus niveles de esfuerzo en el aparato productivo de la sociedad como de su esfuerzo como participantes contributivos al sistema de pensiones. Ese conjunto de situaciones determina que en muchos casos, el nivel de contribuciones que los individuos pueden hacer al sistema sea inferior, no sólo al nivel que hubiesen deseado sino al nivel que hubieran podido hacer en su ausencia. Así, por un lado, la vida laboral de los individuos depende de circunstancias que están fuera de su control. El desempleo involuntario ya sea por causas económicas (por el cambio técnico, la insuficiencia de demanda efectiva o las alteraciones en la estructura de la demanda) como de otro tipo (por ejemplo debido a problemas de salud, obligaciones familiares, etc.) y el empleo en la economía sumergida inciden

²⁴ Los comentarios realizados en la sección anterior respecto a la evaluación de los sistemas de pensiones con arreglo a diferentes criterios de justicia son de igual aplicación en el terreno de la justicia interindividual.

negativamente y de forma no deseada sobre el historial laboral legal de los individuos haciendo que sus "merecimientos" por el lado de su esfuerzo productivo sean involuntaria y costosamente inferiores a los que se hubieran realizado. Por otra parte, el nivel de las contribuciones que un individuo puede hacer al sistema le vienen dadas o impuestas por la realidad económica y social que no es fruto de su elección, de modo que tampoco es enteramente responsable de su esfuerzo contributivo.

Merece aquí una consideración especial el caso de las mujeres. Es de sobra conocido que el historial laboral de las mujeres es más corto e incompleto que el de los varones. Las causas, también mil veces señaladas, apuntan a factores culturales y biológicos. La educación, la presión social, la maternidad y la falta de implicación masculina en las tareas de cuidado de la unidad familiar obligan realmente a las mujeres a permanecer, quiéranlo o no, fuera del mercado de trabajo. No se puede decir, en consecuencia, que la mayoría de las mujeres no se merezcan una pensión por no haber querido trabajar y cotizar sino que no le ha quedado más remedio que dedicarse a tareas, a trabajos, socialmente necesarios pero no remunerados en los mercados de trabajo.

Lo anterior apunta a la conclusión de que, desde la perspectiva de la justicia distributiva, el merecimiento debería ser medido teóricamente no por la contribución real al sistema de pensiones que un individuo hace sino por el nivel de la contribución que, en caso de que no se hubiesen producido esas circunstancias, hubiera deseado y podido realizar, en términos por tanto de su contribución potencial. Si una mujer abandona el mercado de trabajo para cuidar a sus hijos o sus familiares ancianos o enfermos, su esfuerzo productivo medido por su participación en el mercado de trabajo disminuye, pero su actividad tiene un valor económico que se puede "medir" en términos del coste de los recursos que la sociedad hubiera tenido que dedicar en guarderías, residencias, hospitales para hacer frente a esas circunstancias. El que un sistema de pensiones no recoja ese esfuerzo no es problema del individuo, sino

de diseño del sistema. Si el nivel de ahorro que una unidad doméstica puede hacer para un fondo de pensiones disminuye por la llegada de un hijo, el esfuerzo contributivo se resiente, pero sin hijos que sean activos en el futuro no habrá pensiones mañana, por lo que la disminución en las contribuciones no refleja realmente el esfuerzo contributivo de esa unidad doméstica.

Adicionalmente se tiene que cualquier enfoque del merecimiento, incluso uno teórico que utilizase lo que aquí se ha llamado las contribuciones o cotizaciones potenciales como bases para el cálculo de las pensiones tiene un problema de justicia distributiva añadido en la medida que esas cotizaciones reales o potenciales sean reflejo de una desigualdad en las remuneraciones fruto, a su vez, de una situación injusta (discriminación laboral, injusta distribución de la riqueza, etc.). Y aquí, la existencia de pensiones máximas que ponen un límite a las prestaciones que recibe un individuo al margen de sus cotizaciones es, además de un factor de estabilización financiera en los sistema de reparto²⁵, un mecanismo corrector en cierto grado de la desigualdad a que estaría abocado un sistema de reparto que estableciese una continua relación lineal entre cotizaciones y prestaciones.

No es aquí el lugar para plantearse cómo debiera ser una medida del merecimiento en términos de la contribución potencial que podrían haber realizado los individuos caso de que las condiciones que determinan su esfuerzo productivo y su esfuerzo contributivo no se hubiesen alterado en su contra. Pero esta perspectiva del merecimiento permite, sin embargo, cuestionarse la justicia de cualquier cambio en el sistema de cálculo de la pensión en un sistema de reparto vía el incremento del número de periodos de cotización utilizados para la base. Como ya se ha indicado, el efecto de tal ampliación va en la dirección de una caída en la pensión que se recibiría a partir del mismo historial laboral en la medida que para calcular la base reguladora se tomarán ahora en cuenta las cotizaciones de periodos en que los la productividad del

²⁵ Véase Muñoz de Bustillo (2007:50-2)

trabajo y por tanto la remuneración del trabajo eran más bajas. Ahora bien, este efecto general incidirá de manera diferencial sobre los individuos cuya participación en el mercado de trabajo, por ser más inestable o marginal, haya sido menor y por lo tanto hayan cotizado en diferentes periodos que ahora pasarán a tenerse en cuenta por debajo de su contribución potencial, aunque sólo sea por verse afectados en mayor medida por el movimiento cíclico de las economías. Estos individuos serán quienes más pierdan con la ampliación²⁶ y dado que son quienes en peor situación se encuentran la implicación desde el punto de vista de la justicia es inmediata: esta política es injusta (en términos de Rawls) porque hace crecer la desigualdad en la distribución de las pensiones y perjudica diferencialmente a los que están peor situados. Dicho de otro modo, una política que de modo general endurece las condiciones para la percepción de las pensiones, sin atender a las circunstancias asimétricas de los individuos que se tradujeron en niveles de cotización efectivos inferiores a los aquí llamados potenciales, no sería justa desde la perspectiva de la justicia interindividual o generacional.

2.2.3. Justicia intergeneracional

La justicia intergeneracional indaga sobre los criterios que debieran regir la asignación de la carga de las pensiones que una generación hace, mientras está en su vida económicamente activa, a la siguiente. Aquí, lo primero a destacar es que todo sistema de pensiones, ya sea del tipo de reparto como si es de capitalización, es un mecanismo por el que una generación se hace cargo del mantenimiento de las generaciones inactivas, luego supone una carga para ella. Es, sin embargo, frecuente escuchar que los sistemas de capitalización no suponen una carga para las generaciones futuras pues, en ellos, los ahorros que hace una generación cuando está activa se acumulan en un stock de capital de cuyo valor y rentabilidad futuras saldrán las pensiones, es decir, que

²⁶ Hay que recordar aquí que para la justicia interindividual, un sistema justo debería regirse como ya se dijo para la justicia intraindividual por un criterio actuarial de justicia. Lo teóricamente justo sería, pues, contar con todo el historial laboral "potencial" de cada individuo a la hora de calcular su pensión.

una generación que use un sistema de capitalización se pagará a sí misma sus pensiones. Es necesario recordar que el sostenimiento de los viejos, los enfermos y los indigentes en cada momento o periodo se hace siempre con la producción corriente del periodo, es decir, está a cargo de la población activa del periodo. Como hace ya muchos años señaló Boulding (1963:238), "el pan que hoy han comido los viejos fue amasado el día anterior con harina proveniente del trigo recogido el año anterior, y no fue *ahorrado* del pan que se abstuvo de consumir su generación cuando aun eran jóvenes y activos". Dicho de otra manera, las pensiones de jubilación sólo pueden venir de la producción corriente de bienes.

La cuestión distributiva atiende entonces a las decisiones que toma una generación respecto al peso que habrán de soportar las siguientes. Los sistemas de capitalización dejan esas decisiones al arbitrio del comportamiento de los mercados de capitales que serán los que determinarán el valor del capital acumulado en fondos de pensiones que una generación "cobrará" a las que el sucedan. Los de reparto, por el contrario, mediante la fórmula usada para el cómputo de las pensiones establecen los derechos que una generación tendrá a las prestaciones, es decir, la carga que habrán de afrontar las generaciones futuras. Dado que la fórmula no responde de manera inmediata a las variaciones de las variables exógenas que determinan las condiciones de equilibrio presupuestario entre el total de las prestaciones a las que una generación tiene derecho en un periodo dado y el total de las cotizaciones recaudadas en ese mismo periodo, las posibilidades de desajustes financieros resultan patentes. La previsión de esta situación a tenor de las expectativas demográficas es lo que ha llevado a los sucesivos cambios en las condiciones que regulan el derecho a la percepción de una pensión.

El problema, sin embargo, es que para lograr o mantener el equilibrio financiero cabe seguir diferentes caminos. Se puede seguir el camino de disminuir las pensiones (es decir, los derechos de las generaciones que serán pasivas), se

puede seguir el camino de aumentar las cotizaciones (la carga que recaerá sobre las generaciones activas) o se puede seguir un camino intermedio. La elección de una política concreta será, pues, no una imposición de un criterio de "eficiencia" económica sino una opción sustentada en alguna noción de justicia distributiva.

La posición adoptada en la última reforma en el caso español se orienta claramente por el primero de los caminos señalados. Al endurecer las condiciones para la percepción de una pensión se pretende que, en el futuro, se produzca una disminución de la tasa de crecimiento de las pensiones medias percibidas a través del sistema de reparto de modo que el crecimiento en el número de pensionistas²⁷ sea compatible con las cotizaciones que una población activa en menor crecimiento pueda aportar.

De nuevo, aquí, como en los casos anteriores caben distintos enfoques. Por un lado, si se parte de uno *finalista*, la cuestión distributiva se plantea en términos de si una sociedad ha de destinar los suficientes recursos al sostenimiento de su población de más edad independientemente de cualesquiera otras consideraciones²⁸, y fundamentalmente de su contribución al sistema de pensiones. Si la respuesta es positiva, como lo ha sido en toda sociedad humana, entonces el recurrir para satisfacer este objetivo a la atenuación de los derechos de los pensionistas contributivos no parece que sea la opción más justa en sociedades avanzadas y en crecimiento.

Desde los enfoques del merecimiento, la perspectiva es diferente. En principio, y dado que en los apartados anteriores se ha sostenido que un sistema de reparto que no tenga en cuenta la entera vida laboral de los cotizantes podría ser injusto actuarialmente, en el sentido de que les beneficiaría colectivamente

²⁷ Cuyo crecimiento también se pretende ralentizar incentivando la participación en el mercado de trabajo por encima de la edad de jubilación, así como el aumento de esta.

²⁸ Por supuesto, dentro de ciertos límites. Cuando el sostenimiento de los inactivos ha puesto en riesgo la supervivencia de una sociedad, lo que puede ocurrir frecuentemente en sociedades que viven en economías de subsistencia, los inactivos son abandonados a su suerte.

por sólo tomar en consideración los últimos años de su vida laboral cuando sus cotizaciones serían más elevadas por efecto de los incrementos en la productividad, el endurecimiento de las condiciones para la percepción de la pensión por el alargamiento del periodo de cotización necesario para recibirla no sería injusto. Pero, por otro lado, ha sido el esfuerzo de esas generaciones cuando eran activos el que ha posibilitado el crecimiento económico, y por tanto unos niveles de renta más elevados para las nuevas generaciones. Y, aquí, la analogía con un impuesto progresivo sobre la renta surge de forma espontánea, pues en términos de justicia distributiva podría argumentarse a favor de que las generaciones de activos que son más ricas aumentasen el tipo o cotización social que pagan para ayudar a sufragar la carga adicional que la evolución de las variables demográficas supone sobre el sistema²⁹. La conclusión, por tanto, de este apartado sería que el camino más justo para afrontar los problemas demográficos de los sistemas de reparto sería un camino intermedio, es decir, el reparto de la carga del ajuste entre las generaciones futuras de pensionistas y las de los activos.

2.3. Conclusiones

Los problemas de la justicia de cualquier reforma económica son enormemente complejos a la vez que ineludibles. Nunca hay una solución a ningún problema económico que no incorpore, implícita o explícitamente, algún juicio acerca de la justicia en el reparto de las cargas que cualquier reforma supone, pues siempre hay ganadores y perdedores.

En el caso que aquí nos ocupa, la necesaria reforma de los sistemas de reparto ante la demografía adversa que se prevé en un futuro no demasiado largo, el tratamiento de esta cuestión distributiva se complica aun más por la concurrencia de distintos "campos" en los que se define un sistema de pensiones: el individual, el interindividual o generacional y el intergeneracional.

²⁹ A fin de cuentas, puede razonarse que una de las causas del "problema demográfico" se puede situar en la disminución de la natalidad fruto, a su vez, de las decisiones voluntarias de las generaciones más ricas de tener (demandar) menos hijos.

Dos son las perspectivas genéricas sobre el sistema de pensiones que se pueden plantear desde el punto de vista de la justicia: la *finalista* que se pregunta por el grado en que se cubren las necesidades mínimas de la población inactiva y la del *merecimiento*. Para la primera, estaría justificada cualquier reforma que garantice la satisfacción de las necesidades mínimas de esa población. Pero el cómo se hace es la cuestión a analizar. Y aquí, la perspectiva de los enfoques del *merecimiento* ofrece una respuesta. A nivel interindividual, no parece justo que la carga del ajuste del sistema recaiga de forma neutral sobre todos los pensionistas en la medida que la contribución efectiva que diferentes individuos han realizado no se corresponde con su contribución potencial caso de verse afectados por circunstancias económicas fuera de su control. Ello se traduce en que el uso de una reforma de tipo general que no tenga en cuenta esas situaciones particulares será injusto. A nivel intergeneracional, puede argumentarse que la carga del ajuste recaiga en los pensionistas en la medida que la fórmula (que ellos no decidieron sino que les fue impuesta) les estuviera beneficiando en términos actuariales. Pero esta apreciación general debiera matizarse atendiendo a factores como el que las generaciones del futuro serán más ricas gracias a los esfuerzos productivos de generaciones pasadas, de donde puede argumentarse que un aumento de las cotizaciones que recaigan sobre esas generaciones estaría justificado en términos de equidad intergeneracional. El reparto de la carga del ajuste necesario por el problema demográfico (del que, por otro lado, no son responsables) parecería pues como una solución más justa que el mero endurecimiento de las condiciones para percibir una pensión.