

EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA PUBLICO DE PENSIONES: COMENTARIOS SOBRE LAS TESIS PRIVATIZADORAS

Felipe Serrano Pérez

Profesor Titular de Economía Aplicada
Departamento de Economía Aplicada I
Universidad del País Vasco

1.- Los términos de la reforma radical

Los sistemas de protección social son un conjunto de programas de gasto público que tienen como objetivo final mejorar el bienestar social de la población. Las políticas de vivienda, o las políticas educativas o sanitarias, así como los sistemas públicos de pensiones, tratan, en última instancia, de facilitar el consumo de estos bienes, conocidos como bienes públicos, en una proporción distinta, y más equitativa, a la que resultaría del libre funcionamiento del mercado.

Estos sistemas, que comenzaron a configurarse normativamente hacia finales del siglo pasado, fueron activamente desarrollados durante los años de fuerte crecimiento económico que siguieron al final de la Segunda Guerra Mundial, como una de las piezas fundamentales de lo que los sociólogos denominan el consenso social postbélico. Junto con los gastos en protección social, este consenso, que en última instancia pretendía compatibilizar un crecimiento económico sostenido con una distribución de rentas más equitativa, contemplaba todo un conjunto de actuaciones públicas, además de las que estamos comentando (control del ciclo económico, regulación de mercados, etc...), que configuran lo que ha dado en llamarse el Estado del Bienestar.

El Estado del Bienestar, sin embargo, es algo más que un simple mapa de funciones estatales, es una forma de articulación coherente de la esfera privada con

la pública, es, diciéndolo en clave económica, un equilibrio "estable", históricamente determinado, entre los objetivos de eficiencia económica y equidad. La crisis del Estado del Bienestar es, por lo tanto, algo más que la inadecuación de la actividad del estado a un entorno económico en rápida transformación, es, sobre todo, la quiebra de ese equilibrio y el inicio de un proceso de cambio, de búsqueda de una nueva frontera entre lo público y lo privado, de resultado incierto.

En este proceso de cambio, los sistemas de protección social, y de manera singular los sistemas públicos de pensiones, están siendo objeto de fuertes debates que se centran en el protagonismo que debe mantener el estado en la provisión de estos bienes. Los argumentos de quienes cuestionan este protagonismo podrían ser agrupados en dos grandes apartados. Por un lado, los autores, encuadrados bajo el epígrafe genérico de neoinstitucionalistas, que inciden en la superioridad de las soluciones privadas sobre las públicas para resolver los fallos del mercado. Por otro, un conjunto de autores que se ocupan preferentemente de demostrar la tensión, perjudicial para el crecimiento económico, que existe entre el objetivo de eficiencia económica y el objetivo de equidad. Para los dos grupos de autores el problema de la reforma de los sistemas públicos de pensiones es el mismo: no se trata de encontrar la fórmula de reforma que permita al sistema actual seguir existiendo, sino como hacer la transición hacia un sistema controlado por la iniciativa privada.

Tal vez sea conveniente apuntar que el grado de desmantelamiento que se pretende no es homogéneo entre todos los autores. Podría incluso afirmarse que la gran mayoría siguen reservando al estado un cierto protagonismo en el nuevo escenario que diseñan. No se suele cuestionar, en términos generales, el que siga existiendo un nivel básico de prestación, que coincidiría en términos generales con las actuales pensiones no contributivas, para aquellas personas que habiendo alcanzado la edad de jubilación no dispongan de ninguna fuente de renta. Tampoco se suele negar, aunque aquí el consenso es menor, una cierta cobertura financiada mediante cotizaciones, aunque con una intensidad protectora sensiblemente más baja que la actual y, aunque también aquí existen matices, con modificaciones en el reparto de las cuotas en beneficio de los empresarios. Es precisamente en este nivel de la prestación, conocido como el nivel contributivo, en donde se concentraría el grueso de la reforma que pretenden.

El protagonismo que estos autores reservan al estado en su hipotético sistema de pensiones no se limita a lo que acabo de apuntar. También debería ejercer un control y una supervisión sobre los fondos privados. Legislando, por ejemplo, la obligatoriedad de afiliación para toda la población trabajadora; controlando la solvencia de las instituciones encargadas de gestionar los fondos; asesorando a la iniciativa privada en la colocación de las reservas acumuladas; y, por supuesto, actuando como garantía última ante una hipotética quiebra de dichos fondos, en previsión de la inestabilidad política que una situación como esta podría originar. En

definitiva, el estado seguiría interviniendo, aunque de una manera sustancialmente distinta. Su intervención iría en la dirección de favorecer las soluciones privadas a los fallos de mercado que, como ya he apuntado, para estos autores son superiores a las soluciones públicas.

Pues bien, si estos son los objetivos que se persiguen por parte de los detractores del sistema público de pensiones, posiblemente esquematizados en exceso aunque no creo haberme olvidado de nada sustancial de sus propuestas, trataré a continuación de exponer lo que en mi opinión son sus debilidades argumentales más significativas. Dados los límites de tiempo en los que me tengo que mover, solamente me ocuparé de los argumentos desarrollados por el segundo grupo de autores. Dejo para otra ocasión el comentario de las tesis defendidas por los neoinstitucionalistas que, por otra parte, apenas si han trascendido los límites de la academia, aunque sus ideas puedan encontrarse de manera subyacente en muchos de los artículos de opinión que durante estos últimos meses han jalonado el trabajo de la comisión parlamentaria encargada de reformar el sistema de pensiones español.

Antes de continuar, sin embargo, quiero hacer una advertencia. El objetivo que pretendo no es defender el sistema público de pensiones mostrando que los argumentos de sus detractores son débiles y que, por lo tanto, el sistema no genera los problemas que se le imputan. Es posible que los genere, aunque también es posible que no los genere. Es posible, por lo tanto, que sus soluciones radicales sean las únicas posibles, aunque también es posible lo contrario. Dicho en otros términos. En estos momentos no se dispone de una teoría económica que permita concluir de manera irrefutable que la mejor solución de las posibles es avanzar en la dirección que acabo de comentar. Si a esta indeterminación le unimos la dificultad, que más adelante comentaré, para diseñar la transición de un sistema público a un sistema privado y si, además, tenemos en cuenta el elevado consenso social que suscitan los sistemas públicos, parece factible defender una opción reformadora que tenga por objetivo mantener el sistema actual corrigiendo los problemas que se vayan detectando. Esta es la solución por la que han optado todos los países desarrollados durante los últimos años y que, en el caso español, acaba de plasmarse en un acuerdo de todas las fuerzas políticas parlamentarias conocido como el “Pacto de Toledo”.

Hecha esta advertencia, solo resta señalar cuales son los problemas presentes y futuros que se suelen aducir para justificar la necesidad de avanzar en la dirección privatizadora. En primer lugar, el envejecimiento de la población. En segundo lugar, el efecto perverso que el sistema público de pensiones tiene en el ahorro individual y, por extensión, en la inversión y el crecimiento económico. En tercer lugar, las rigideces que introduce en la oferta y demanda de trabajo. Y, en último lugar, su repercusión sobre la competitividad de la economía. Mi intervención finalizará con algunos comentarios sobre las dificultades para efectuar la transición del actual sistema público a un sistema privado.

2.- Los problemas demográficos y el gasto en pensiones

2.1. El envejecimiento de la población

Una de las características más significativas de la evolución demográfica española, un problema por lo demás común a la mayoría de países desarrollados, es el acelerado proceso de envejecimiento de la población. Este proceso es resultado, por un lado, de las bajas tasas de natalidad y, por otro, del aumento de la esperanza de vida. En 1940, por ejemplo, la expectativa de vida era de 50 años al nacer y de casi 11 años a la edad de 65. En 1990 esta expectativa se situaba en 77 años al nacer y en casi 18 a los 65 años. El gasto en pensiones, por lo tanto, y como resultado exclusivamente del aumento de la esperanza de vida, necesariamente tenderá a aumentar. Pero, además, el gasto también aumentará como resultado de los cambios demográficos pasados. A medida que vayan alcanzando la edad de jubilación las personas nacidas durante la explosión demográfica de los años sesenta y setenta el número de pasivos con derecho a pensión aumentará de manera significativa. Este segundo efecto demográfico se comenzará a notar en España con un cierto retraso en comparación con otros países comunitarios, de tal forma que hasta prácticamente la tercera década del siglo próximo dicho efecto no se manifestará con intensidad. Hasta esas fechas, la tasa de crecimiento del número de nuevos jubilados será incluso inferior a la actual.

En efecto. Durante los últimos años el crecimiento medio en el número de pensionistas ha oscilado en torno al 2,5%, en tasas muy próximas a las de crecimiento de las personas mayores de 65 años. Con base en las proyecciones de población efectuadas por el INI, y siempre que no medie alguna modificación legislativa que altere de manera sustancial las condiciones que se exigen para acceder a una pensión de jubilación, puede estimarse que el número de pensionistas hasta el año 2020 crecerá en torno a un 1,12% en tasa media anual acumulativa. Es decir, una tasa sensiblemente inferior a la que el sistema de seguridad social está soportando actualmente. Esto es así, fundamentalmente, por las bajas tasas de natalidad que se dieron durante la postguerra. De hecho, hasta mediados de la década de los años cincuenta dicha tasa no comienza a remontar de manera significativa.

Con estos datos sólo se pretende poner de manifiesto que los problemas demográficos, al menos en el medio plazo, no son tan intensos como algunas veces se pretenden presentar. El problema, por supuesto, existe, pero con una dimensión que permite un margen de maniobra para, actuando en otros aspectos que influyen en el gasto en pensiones, acompasar el ritmo de evolución de dicho gasto a las tasas de crecimiento económico.

2.2 El gasto total en pensiones

Esto es en esencia el objetivo que se persigue con las medidas contempladas en el reciente acuerdo parlamentario al que ya he aludido. En efecto. El gasto total en pensiones no depende exclusivamente del número de pensionistas, sino también de la pensión media que garantiza el sistema, variable esta sobre la que se puede influir con el objetivo de controlar la evolución de dicho gasto. Para poder comprender en donde radica el margen de maniobra es preciso realizar algunos comentarios sobre la reciente evolución, así como sobre los determinantes últimos, de dicha pensión media.

La pensión media del sistema depende, lógicamente, de las carreras laborales de los pensionistas, así como de la política de revalorizaciones seguida por la administración. En España, la pensión media ha ido aumentando de manera importante en los últimos años como consecuencia, por un lado, de que las bajas que se producen en el sistema son de cuantía reducida, mientras que las altas son relativamente elevadas, ya que las personas que están alcanzando la edad de jubilación se presentan con carreras laborales completas, resultado este, a su vez, del dinamismo del mercado de trabajo en épocas pasadas y de la aproximación de las bases de cotización a los salarios reales. Por otro, la política de revalorizaciones seguida por la administración durante los últimos años ha sido particularmente fuerte, aunque no haya conseguido mantener en su totalidad la pérdida de poder adquisitivo provocada por la inflación. Aproximadamente el 40% del gasto actual en pensiones es resultado de la política de revalorizaciones.

La pensión media en un futuro, sin embargo, no es previsible que aumente al mismo ritmo que lo está haciendo en la actualidad. Al menos dos razones incitan a mantener esta hipótesis. Por un lado, las condiciones laborales no son las mismas que hace años. Esto se percibirá, a medio plazo, en forma de carreras laborales incompletas que, lógicamente, acabarán por traducirse en pensiones, en términos relativos, más bajas. Por otro, el acuerdo parlamentario contempla actuaciones, o recomendaciones de actuación, que tratan de contener el ritmo de crecimiento de la pensión media.

Tal vez sea conveniente señalar que este resultado no tiene porque ser pernicioso si, de manera simultánea, se actúa sobre otros epígrafes de los gastos sociales. Más concretamente. Cuando se alcanza la edad de jubilación, normalmente, se ha acumulado un cierto capital que funciona como complemento de la pensión. Si es entonces previsible que la pensión media en un futuro puede ser, en términos relativos, más modesta que la actual sería conveniente exigir a la administración la puesta en práctica de medidas que ayuden a formar dicho capital. No se trata solamente de estimular el ahorro privado mediante desgravaciones fiscales. Se trata también, por ejemplo, de diseñar una política de vivienda que no hipoteque el futu-

ro. Pero, además, la administración debería ya estar pensando en como reciclar gasto social desde capítulos que irán paulatinamente perdiendo peso, el gasto destinado a los jóvenes, hacia capítulos, como la atención a la tercera edad, que lo irán ganando. En la medida en que se avance en esta dirección un empeoramiento relativo de las pensiones no tiene porque tener efectos perversos en el nivel de vida de la población anciana.

El resultado combinado, entonces, de una evolución demográfica, al menos a medio plazo, mejor que la actual y una pensión media que previsiblemente crecerá a tasas más modestas que las que hoy conocemos, incitan a pensar que el gasto total en pensiones no crecerá al mismo ritmo que el que hemos conocido en los últimos años. Cuestión distinta, sobre la que me ocuparé a continuación, es la capacidad para financiar este gasto en un futuro.

2.3. Crecimiento económico y gasto en pensiones

Los problemas financieros que se derivan del sistema público de pensiones provienen no solamente del monto total del gasto al que hay que hacer frente, sino de la tasa de crecimiento de la economía. La renta con que se financia a las clases pasivas, se capte como se capte, hay que generarla. Si las tasas de crecimiento del PIB son débiles los problemas financieros, lógicamente, serán mayores que si ocurre lo contrario. Este es, en realidad, el verdadero problema, y no tanto el del envejecimiento de la población, que limita las posibilidades futuras del sistema. Sin embargo, y esto es conveniente destacarlo, el envejecimiento de la población, cuando se introduce esta nueva restricción del crecimiento económico, afecta de la misma manera a los sistemas de capitalización. Trataré brevemente de explicar esta idea.

Dada una producción, la economía que haya optado por un sistema de reparto paga a sus jubilados mediante un impuesto que se aplica sobre los salarios de los trabajadores. La economía que elige la capitalización aplica una deducción sobre el rédito del capital. En ambos casos, para un nivel dado de jubilaciones, la parte que se detrae del PIB para el pago de pensiones es la misma. Si la economía tiene tasas de crecimiento débiles, y si además se considera que el reparto del PIB entre activos y pasivos tiene que ser constante, las pensiones serán bajas tanto en un sistema como en el otro. Y, en caso contrario, es decir si la economía crece, según la paradoja de Aaron, es mejor el sistema de reparto que el de capitalización.

Sin embargo, los sistemas de reparto presentan singularidades que les hacen depender críticamente, no solo de la tasa de crecimiento, sino del modelo de crecimiento económico. En efecto. La viabilidad futura del sistema público de pensiones español depende no solamente de las futuras tasas de crecimiento económico, sino

de las tasas de asalarización y de la distribución de la renta entre rentas del trabajo y rentas del capital. Si se produce una concentración de renta muy fuerte en manos del capital, aunque el empleo crezca, este reparto de productividad afectará, negativamente, al volumen de recursos potencialmente graciabiles a efectos de pensiones y, por lo tanto, al reparto de la renta entre activos y pasivos. Es preciso, por lo tanto, no solamente que la economía crezca, sino que cree empleo y mantenga una distribución de renta compatible con el mantenimiento del sistema. En caso contrario, el mantenimiento de un sistema público de pensiones debería combinar un método de reparto y un método de capitalización, alimentando este fondo de capital mediante recursos impositivos no vinculados con el empleo asalariado.

La relación entre pensiones y crecimiento económico no sólo está marcada, como acabo de apuntar, por el modelo de crecimiento, sino que existen autores que tratan de mostrar que la propia existencia de un sistema público de pensiones influye negativamente en el nivel de actividad económica. Como ya he señalado anteriormente, es esta supuesta relación perversa la que utilizan para justificar la bondad de un sistema privado basado en la capitalización. De estos argumentos me ocuparé a continuación. Quiero apuntar desde ahora, sin embargo, que mientras que es fácilmente demostrable la influencia del modelo de crecimiento sobre el mantenimiento del sistema, existen grandes incertidumbres, como ahora trataré de explicar, sobre los efectos contrarios, es decir, sobre la incidencia negativa del sistema de seguridad social en el ahorro privado, la inversión y, por extensión, en el crecimiento económico.

3.- Pensiones Públicas y Ahorro Agregado

Desde que Feldstein publicara en 1972 su conocido trabajo sobre los negativos efectos que el sistema de seguridad social ha tenido en el ahorro individual y, por extensión, en la tasa de acumulación de la economía norteamericana, toda una pléyade de economistas han continuado esta línea de investigación sin llegar, por lo demás, a conclusiones irrefutables. Los diversos estudios empíricos que se han realizado, para países distintos, han puesto de manifiesto las más variadas conclusiones. Así, se ha podido demostrar que el sistema de pensiones favorece el ahorro individual, que lo perjudica o que, simplemente, tiene un efecto neutro.

A pesar de la indeterminación empírica en que se mueve esta crítica al sistema de pensiones, no por ello se la ha arrinconado definitivamente. De manera reiterada aparece siempre que se pone sobre la mesa la necesidad de reformar los sistemas públicos de pensiones. Por ello me siento en la obligación, aunque sea brevemente, de detenerme sobre ella, con la única intención, por lo demás, de destacar los límites teóricos en los que se desenvuelve.

El punto de partida se encuentra en la teoría del ciclo vital de Modigliani y en la teoría de la renta permanente de Friedman. La hipótesis del ciclo vital considera que el individuo planifica su consumo y su ahorro a lo largo de su ciclo vital. Según esta teoría el ahorro individual durante la etapa activa se vincula al deseo de los individuos de poder consumir durante la vejez. La planificación del consumo y del ahorro se efectúa, según Friedman, mediante el recurso a las expectativas racionales. El resultado combinado de ambas teorías ofrece un horizonte temporal en el cual el individuo es capaz de planificar racionalmente sus estrategias de consumo presente, y por lo tanto de ahorro, y de consumo futuro.

Algunos de los supuestos fundamentales que es preciso realizar para sostener estas hipótesis de trabajo son, entre otros, que existe información perfecta y que el individuo es un ser racional capaz de planificar su futuro sin miopía alguna. Si destaco estos dos supuestos es precisamente porque la explicación tradicional, ofrecida por el neoclasicismo para justificar la intervención del estado en el terreno que nos ocupa, es la existencia de fallos de mercado provocados, entre otras razones, porque no existe información perfecta y porque, además, el individuo es incapaz de planificar racionalmente su futuro. Con esto sólo quiero poner de manifiesto que en economía los resultados finales dependen de las hipótesis con las que se trabaja. Cuestión distinta es el estudio de las causas que llevan a los investigadores a elegir hipótesis distintas. Pero como de opciones ideológicas no he venido a hablar dejaré este tema aparcado.

Pues bien, según estos supuestos, el argumento contra las pensiones públicas que estamos comentando resulta sencillo de entender. Un sistema público de pensiones desalienta el ahorro individual en la medida en que los individuos no sienten, durante su etapa activa, la necesidad de ahorrar para la vejez. Esta necesidad está cubierta por dicho sistema. La tasa de ahorro individual, por lo tanto, es inferior en la situación que conocemos a la que se daría en el escenario hipotético en que nos sitúan estas dos teorías.

Dejando de lado la dureza de las hipótesis que es preciso realizar para poder llegar a la conclusión que acabo de apuntar, y que está en la base de las dificultades existentes para testarla empíricamente, estas teorías han sido fuertemente contestadas incluso en su propio terreno, en el de la teoría. Por un lado, se ha puesto de manifiesto mediante trabajos empíricos limitados, que la población jubilada ahorra más, en términos relativos, que la población activa. Pero además, se ha argumentado que si existen legados, es decir, si la gente ahorra para transmitir riqueza a sus herederos, la tasa individual de ahorro no caería y, por lo tanto, el efecto del sistema público de pensiones sobre el ahorro individual no tendría porque ser negativo. Ambos efectos prácticamente invalidan la teoría de Modigliani sobre los determinantes últimos del ahorro

Si desde la perspectiva microeconómica existen dudas razonables para sostener que el determinante del ahorro individual, como pretende la teoría del ciclo vital, es el deseo de consumir en la vejez, tampoco desde la perspectiva macroeconómica la teoría se presenta fuerte. Por ejemplo, en situaciones de envejecimiento de la población y débiles tasas de crecimiento económico, y bajo el supuesto de que todos los individuos se comportasen de acuerdo con las hipótesis del ciclo vital, el desahorro agregado de los viejos sería mayor que el ahorro agregado generado por los activos, con lo que el ahorro agregado total caería. En el mejor de los casos, y esto suponiendo que todas sus hipótesis fuesen ciertas, la teoría del ciclo vital llega a demostrar que si todo funciona bien, en una economía que se comporte de acuerdo a sus parámetros las cosas funcionarían algo mejor.

Además de lo comentado, merece también la pena destacar otra debilidad, al menos en mi opinión, de este tipo de razonamientos críticos contra el sistema. Me refiero el nexo automático que establecen entre ahorro e inversión. Feldstein supone, de manera explícita, que todo aumento del ahorro individual se traduce, algo dudoso como acabo de apuntar, en aumentos del ahorro agregado y que, además, este aumento del ahorro agregado se traduce, también automáticamente, en aumentos de la inversión. Sin embargo, no existe razón alguna para suponer que este nexo último se produzca, salvo que estemos dispuestos a aceptar que la economía se comporta según los postulados del modelo neoclásico. Si estos postulados no se aceptan, y existen razones poderosas para no hacerlo, la relación entre ahorro e inversión puede perfectamente comportarse como se supone en los modelos keynesianos.

En definitiva, y no deseo insistir más en este punto, el supuesto efecto perverso de los sistemas públicos de pensiones sobre el ahorro y la inversión de momento sigue siendo eso, un puro supuesto que no se ha podido comprobar empíricamente y que, además, resulta excesivamente débil de sostener incluso desde la teoría.

4.- Pensiones Públicas y Oferta de Trabajo

Durante los últimos años se ha venido detectando que la edad media de jubilación está cayendo por debajo de los 65 años, límite legal a partir del cual se tiene derecho a la prestación. En España, por ejemplo, la edad media de jubilación, desde hace ya algunos años, está en torno a los 62 años. Se suele aducir que este hecho es resultado de la existencia del sistema público de pensiones y que, además, tiene efectos negativos sobre la oferta de trabajo y, por extensión, sobre los salarios.

Sobre este punto no pretendo detenerme mucho. Solamente destacar algunas ideas muy generales. En primer lugar, que los análisis de este tipo aparecen vin-

culados también a la teoría del ciclo vital que he comentado. En segundo lugar, que la demostración empírica, como ocurría también en relación con el ahorro y la inversión, no es en absoluto concluyente. En tercer lugar, que pueden encontrarse razones menos sofisticadas analíticamente, y más plausibles, para explicar un fenómeno relativamente lógico en tiempos de crisis. En Europa, la disminución de la edad media parece estar vinculada, sobre todo, a las jubilaciones anticipadas favorecidas durante los procesos de reconversión industrial. Con carácter general, no obstante, podría suponerse, razonablemente, que son problemas de salud los que pueden estar detrás de esta tendencia, más que planificaciones estratégicas de los agentes. Y, finalmente, que el supuesto problema también se daría con un régimen privado de pensiones. Siempre que el individuo considere como suficiente para vivir el resto de sus días, y no importa a que edad, el capital acumulado durante su etapa activa, podrá abandonar el mercado de trabajo. Es decir, y llevando el argumento a su extremo, el problema no está en el sistema público de pensiones, sino en que exista alguna fuente de renta, distinta al salario, que permita vivir alejado del mercado de trabajo.

Lo más llamativo de este argumento, sin embargo, es ese empeño por demostrar que la supuesta relación que estamos comentando, incluso aceptando que existiese, es nociva para el funcionamiento agregado de la economía. En todo caso, la disminución de la edad de jubilación puede ser un problema para la viabilidad futura del sistema de pensiones, en la medida en que contribuye a aumentar el gasto total, pero no para el funcionamiento del mercado de trabajo. Solamente si suponemos que la situación económica es de pleno empleo y que, además, no existe movilidad geográfica del factor trabajo, podría encontrarse alguna lógica económica a los temores que se pretenden suscitar. Pero ni esto ocurre en la actualidad, me refiero a lo del pleno empleo, ni parece sensato suponer que, en una economía cada vez más globalizada, pudieran ponerse restricciones a la movilidad del factor trabajo si asistiésemos a un crecimiento económico que reclamase más trabajadores que los autóctonos.

Este último aspecto destacado, el de la movilidad del factor trabajo, también sirve para desmontar la idea, que se ha extendido entre la población de manera incomprensible, según la cual el sistema público de pensiones está condenado a desaparecer porque no existirán trabajadores suficientes, como resultado de la baja tasa de natalidad actual, para financiar a los pasivos futuros. Dejando de lado que el problema no es de cantidad de mano de obra, sino de productividad de la mano de obra, incluso en el supuesto de que se precisase de más mano de obra que la ofertada por los lugareños, el recurso a la mano de obra extranjera no lo prohíbe ninguna legislación, ni nacional ni internacional.

Más preocupante resulta, sin embargo, los efectos negativos que las cotizaciones sociales pueden tener en la demanda de mano de obra. No creo procedente

detenerme en explicar las razones por las que considero que las cotizaciones no pueden ser entendidas como un impuesto sobre el factor trabajo. Sin embargo, el efecto final, es decir, las consideremos como impuesto o como salario, es el mismo: un encarecimiento del coste del factor trabajo. En algunos sectores intensivos en mano de obra, y con baja productividad, las cotizaciones pueden resultar un coste gravoso que desalienta la contratación de nueva mano de obra o, lo que es peor, que alienta la sustitución de mano de obra por capital. Si califico este último resultado como peor es por la situación coyuntural de elevadas tasas de desempleo que tenemos. Con perspectiva de largo plazo, sin embargo, este tipo de sustitución sería lo deseable, ya que aumenta la productividad y puede contribuir a estabilizar el empleo que se mantenga.

Este efecto negativo que puede estar introduciendo el sistema de financiación de las pensiones públicas puede ser corregido, sin embargo, sin dismantelar el sistema. Algunas de las recomendaciones recogidas en el “Informe Delors” sobre el empleo, que aunque pueden resultar difíciles de implantar, deberían ser estudiadas con más profundidad, hasta encontrar la manera de convertirlas en soluciones operativas. Así, por ejemplo, podría estudiarse la posibilidad de descargar a empresas que hacen un uso intensivo de mano de obra de una parte de las cargas sociales, financiando el coste de esta rebaja mediante alguna figura impositiva que gravase el valor añadido de las empresas con más elevada productividad. No insistiré más sobre este aspecto, solamente quería dejarlo apuntado como un problema que tiene dimensión real o, al menos, más dimensión real que la supuesta relación perversa entre la oferta de trabajo y las pensiones públicas.

5.- Cotizaciones Sociales y Competitividad Internacional

El argumento crítico contra el sistema público de pensiones del que ahora pretendo ocuparme puede ser formulado en los siguientes términos. Las cargas sociales que soportan las empresas deterioran la competitividad de los productos nacionales frente a los extranjeros, lo que se traduce en una pérdida de competitividad internacional que perjudica a la balanza de pagos y ayuda a cerrar empresas.

Este tipo de razonamiento, aspecto este interesante, se repite en todos los países europeos, lo que crea cierta perplejidad si tenemos en cuenta la dirección de los flujos de comercio exterior, así como que el concepto de competitividad internacional refleja situaciones relativas. Empezando por este último apunte.

En primer lugar, es conveniente dejar claro que los países no compiten entre sí. Quienes compiten son las empresas ubicadas en distintos espacios políticos. Francia no comercia con Alemania. Una empresa, instalada en territorio francés, compete con otra empresa, instalada en territorio alemán, ya sea por sus “respecti-

vos” mercados o por terceros mercados. Esto es importante, ya que entonces el efecto final sobre la competitividad de las empresas de las cotizaciones sociales que se exigen en cada país será distinto según la situación tecnológica o de mercado en que se encuentren dichas empresas. Con este primer apunte quiero dejar claro que es preciso tener sumo cuidado al hacer generalizaciones sobre si un país está en peor situación que otro en materia de cotizaciones sociales.

En todo caso, y aún a riesgo de incurrir en el error que acabo de señalar, puede afirmarse, otra cosa son las conclusiones que se quieran derivar de la afirmación que voy a realizar, que las cotizaciones sociales, en términos de PIB, que soportan las empresas instaladas en España son algo mayores a la de sus competidores europeos. Sin embargo, esto es lo mismo que no decir nada, porque a renglón seguido hay que apuntar que el coste total de la mano de obra no lo compone, exclusivamente, las cotizaciones que paga el empresario por cada trabajador que emplea. La variable económica relevante para analizar las diferencias de competitividad, en un modelo basado en la competitividad vía precios, es el coste laboral por unidad de producto. Y en este terreno, las empresas ubicadas en España, tomadas en su conjunto, siguen manteniendo una ventaja relativa en relación con sus principales competidores extranjeros. Lo que acabo de señalar, que quede claro, también significa que existirán empresas en donde esto no se así. Es decir, empresas que tengan, sin contar las cotizaciones sociales, idénticos costes laborales que sus competidoras y que, por lo tanto, la diferencia en las cotizaciones pueda realmente traducirse en un empeoramiento de sus posibilidades para competir. Para poder afirmar, por lo tanto, con plena rotundidad, que las cotizaciones perjudican a la competitividad de las empresas instaladas en España sería preciso realizar análisis comparativos de corte microeconómico que, a fecha de hoy, aún no se han realizado.

En segundo lugar, y moviéndonos todavía en el terreno de la competitividad, es sumamente importante establecer claramente con quién nos estamos comparando. Está claro que si la comparación la establecemos con empresas ubicadas en países del Tercer Mundo la desventaja es evidente. Los países de referencia deben ser aquellos con los que realizamos el grueso de nuestro comercio exterior que, para el caso de España, son el conjunto de países desarrollados. Las conclusiones comentadas más arriba están obtenidas, entonces, a partir de lo que ocurre en estos países.

No obstante, y con esto paso a ocuparme del otro aspecto que quiero destacar, este discurso se ha generalizado en el conjunto de países desarrollados, hasta el Informe Delors, al que ya he aludido, lo recoge en sus páginas. Esto es lo que más llama la atención, sobre todo porque hasta la OIT ha caído en lo que, al menos en mi opinión, es un argumento con trampa.

En efecto. La generalización del discurso que estamos comentando se produce porque, supuestamente, el “peligro” comercial exterior para los países desarro-

llados, obviamente, no puede provenir de ellos mismos, sino de los países del Tercer Mundo, en donde las condiciones de utilización del factor trabajo, y aquí poco importa ya el que pasemos por alto los aspectos relacionados con las cotizaciones sociales, son significativamente peores que en los países del centro. El Estado del Bienestar, se ha llegado a decir, está amenazado por los pobres del Tercer Mundo. La reacción frente a este “peligro” no es la misma, lógicamente, para los sindicatos que para determinados sectores del empresariado. Para estos segundos, exagerando, la solución es homologar las condiciones de utilización del factor trabajo a la baja, lo que se traduce, de manera inmediata, en la disminución acelerada de las cotizaciones sociales y, por lo tanto, en el avance hacia formas privadas de aseguramiento. Tanto la Conferencia Europea de Sindicatos como la OIT prefieren recurrir a lo que se ha dado en llamar la “cláusula social”, que no es otra cosa que una forma moderna de proteccionismo.

Este temor al supuesto “peligro” del Tercer Mundo, lamentablemente para los habitantes de estos países, es más ficticio que real. El análisis de la dirección de los flujos comerciales, así como de las inversiones exteriores, pone de manifiesto que el fenómeno de la globalización económica afecta de manera fundamental a los países del norte. Incluso las deslocalizaciones industriales, que suelen ser presentadas como uno de los mayores enemigos del Estado del Bienestar, se producen en el interior de los nuevos espacios económicos que están surgiendo en estos países.

Tampoco aquí, por lo tanto, nos encontramos con un argumento cuya rotundidad pueda justificar una reforma radical de los sistemas públicos de pensiones. Insisto en lo de la rotundidad, pues no quiero ocultar, como ya he señalado, que es muy probable que existan empresas a las que realmente las cotizaciones les pueda suponer problemas de competitividad. Sin embargo, es muy distinto, como también he señalado anteriormente, buscar soluciones parciales para resolver estos problemas que abordar una reforma radical del sistema de protección social de consecuencias imprevisibles y, de lo que me ocuparé a continuación, sin saber además como realizar la transición.

6.- El problema de la transición

Al inicio de mi intervención he señalado que para quienes apuestan por la reforma radical el problema es como hacer la transición de un sistema público de pensiones a un sistema privado. Pues bien, este problema no está en absoluto resuelto.

En un sistema de reparto las pensiones del periodo se financian con las cotizaciones del mismo periodo, de tal forma que las pensiones de los cotizantes de hoy se pagarán con las aportaciones de los trabajadores del futuro. La transición, por lo

tanto, supone un coste que alguien debe asumir. Una posibilidad es que lo asume la generación presente, de tal manera que quienes hoy estamos cotizando deberíamos seguir cotizando y, al mismo tiempo, formar nuestro ahorro para el futuro. Es decir, estaríamos pagando el doble por el mismo servicio. Otra posibilidad es que todo el coste de la población pensionista lo asuma el estado aumentando el déficit público, con lo que transmitiría a las generaciones futuras una carga en forma de deuda pública de dimensiones descomunales. Tengan en cuenta que estamos hablando de un volumen de gasto próximo a los 7 billones de pesetas que, aunque fuese disminuyendo con el tiempo, la deuda generada sería inmensa. Tarde o temprano los impuestos habría que aumentarlos de manera significativa, o renunciar a otras políticas de gasto público.

Además, esta deuda estaría captando el ahorro individual que se generaría mediante los planes de pensiones, de tal forma que dicho ahorro no podría dedicarse, como pretenden los detractores del sistema público, a incrementar la inversión. Es decir, el estado estaría captando los mismos recursos que ahora, pero pagando un interés que, plausiblemente, los ciudadanos que lo estuviesen percibiendo podrían perderlo como resultado del aumento impositivo al que he aludido.

En definitiva, el problema de la transición es francamente complicado. En los países en donde se ha abordado, con intensidad de momento sólo ha sido en Chile, los efectos perniciosos para el déficit público aún no se han visto, pero se acabarán viendo en el momento que los bonos emitidos de reconocimiento de deuda comiencen a ser efectivos.