

Justicia distributiva, sistemas de pensiones y alargamiento del período de cotización

Distributive justice, pension systems and extension of the cotization period

Fernando Esteve Mora

Universidad Autónoma de Madrid

Resumen. Se resalta en este artículo la necesidad de mostrar de forma explícita los criterios de justicia distributiva que se utilizan siempre que se defiende alguna política de reforma de los sistemas de pensiones, pues no existe un criterio de eficiencia puro que no incorpore algún juicio de valor acerca de la justicia distributiva. Se acentúa también que ello no es tarea fácil y de conclusiones claras atendiendo a la diversidad de campos (individual, intrageneracional e intergeneracional) que resultan implicados en toda reforma. Finalmente, se establecen algunas consideraciones respecto a la justicia distributiva de una política de reforma que proponga el alargamiento del número de períodos de cotización a la hora de calcular la base de las pensiones.

Palabras clave. Justicia, distribución, sistema de pensiones.

Clasificación JEL. O24, 915.

Abstract. This article emphasizes the importance of showing explicitly which criteria of distributive justice are being used when evaluating some proposals of reform of the pensions system because there is not a pure efficiency criterion that does not use some kind of assessment about the distributive justice. As any such reform affects the three aspects of a pension system (individual, intragenerational and intergenerational), this is not an easy and conclusive job. Finally, some considerations about the distributive justice are presented respect a reform policy that plans to extend the number of periods of cotization to calculate the basis of pensions.

Key words. Justice, distribution, pension system.

JEL classification. O24, 915.

Fecha de recepción del artículo. 22-04-2008

Fecha de aceptación del artículo. 20-11-2008

1. Introducción: eficiencia y justicia económica

Que no existe un único criterio económico a la hora de evaluar una situación económica o un cambio en la misma resultado de la instrumentación de alguna política económica es un principio tan sabido y elemental que recordarlo debería ser una obviedad superflua. Ocurre, sin embargo, que tenerlo en cuenta se revela extraordinariamente útil cuando se asume, como se hace tan frecuentemente, que hay *un* criterio que es *el*

criterio económico por antonomasia: el llamado *criterio de eficiencia*. El hecho de ser este supuesto tan habitual en la práctica diaria de los economistas lo convierte en inconsciente, situación esta de la que por el contrario deberían ser siempre conscientes puesto que el criterio de eficiencia nunca opera en el vacío o por sí solo sino que siempre se usa, explícita o implícitamente, dentro de un marco normativo que recoge algún enfoque o principio de justicia distributiva, entendiendo por tal al criterio o conjunto de criterios que se utiliza a la hora de ponderar la asignación de los beneficios y las cargas de la actividad económica entre los diferentes agentes. Dicho de otra manera, en Economía no se puede hablar de eficiencia en abstracto pues siempre lo que se considera eficiente o lo que se considera deseable, desde el punto de vista de la eficiencia, lo es desde una concepción previa de lo que se considera justo. Sólo en una «sociedad» formada por un solo individuo, o sea, en el mundo de Robinson Crusoe, tan caro a los manuales de teoría económica, o en una economía de clones, de seres humanos absolutamente idénticos (si tal cosa es siquiera concebible), la cuestión de la justicia distributiva estaría de sobra.

Y lo dicho vale para cualquier tipo de problema económico que se considere, de modo que si, por poner un caso concreto, 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 de política económica –y son varias las posibles– no puede ser evaluada meramente en términos de sus efectos sobre la disminución de ese *stress*, se mida éste como se mida, sino teniendo en cuenta su repercusión sobre los distintos individuos implicados o afectados por esas posibles respuestas.

Por ejemplo, cuando se estudian los sistemas de pensiones, el primer paso es su definición según cómo se financien. En lo que a esto se refiere, y como es de sobra sabido, cabe contemplar dos opciones genéricas (o una combinación de ellas): la de un *sistema de reparto de prestación definida* (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 de contribución definida* (en el que cada cotizante acumula sus propias cotizaciones en un fondo de inversión del que saldrán en el futuro sus pensiones). Pues bien, a la hora de comparar entre uno y otro se suele argüir que el segundo es «mejor» o más «conveniente» para los pensionistas que el primero, ya que la tasa de retorno de un sistema de capitalización tenderá a ser más elevada dado que los índices bursátiles crecen en el largo plazo más que la tasa de crecimiento económico, más concretamente y como señalan Alonso y Conde-Ruiz (2007 pág. 5), «[...] 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».

Pues bien, 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 de tipo «técnico» que se basaría sólo y exclusivamente en el criterio de efi-

ciencia definido aquí en términos de maximización de la tasa de retorno. Criterio que no es, por otro lado, sino la aplicación estricta del principio del óptimo paretiano por el cual un método asignativo es siempre preferido a otro si con él nadie pierde y al menos alguien gana¹, 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, en consecuencia, sería adecuado desde el punto de vista de la eficiencia, el cambiar uno por otro. Pero tal conclusión sería errónea por dos motivos. Primero, porque aun 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 haya 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 paretiana². 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 –y no explicitados– respecto a cómo se debe diseñar un sistema de pensiones, supuestos subyacentes que manifiestan un determinado enfoque sobre qué concepción de la justicia distributiva se considera correcta, pero enfoque que, como todos, estaría sujeto a discusión en la medida en que responde a un conjunto de juicios de valor. Concretamente, el uso de las tasas de retorno como criterio único de comparación entre sistemas de pensiones implica, paradójicamente, una actitud respecto a las cuestiones de justicia distributiva muy especial: precisamente la de que los aspectos distributivos no se han de tomar en consideración; por lo que el uso de las tasas de retorno como criterio de evaluación expresa en forma implícita la asunción de una posición subyacente de justicia distributiva: la propia del utilitarismo clásico, junto con el uso de tres supuestos adicionales: (a) el de que el nivel de bienestar o utilidad de cada individuo depende exclusivamente de su nivel de renta monetaria, (b) el de que todos los individuos tienen la misma función de utilidad, y (c) el supuesto de que la ponderación o importancia de cada individuo en la evaluación social de un cambio económico es la misma independientemente de su nivel de renta, pues sólo bajo estos dos supuestos adicionales se puede mantener que las tasas de retorno son un criterio de delimitación de la eficiencia relativa de los sistemas de pensiones o de sus reformas sin prestar atención a las consecuencias distributivas.

¹ 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 esta que, obviamente, es un juicio de valor normativo.

² Sería, hablando estrictamente, una mejora potencial paretiana. Es decir, satisfecería el llamado criterio de Kaldor o de la mejora potencial paretiana. 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 al uso del criterio paretiano estricto. El problema es que, como ya Tibor Scitovsky demostró, 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.

Pero cabe, como es elemental, usar de otros enfoques de justicia distributiva alternativos al del utilitarismo clásico. Y, claro está, dependiendo del enfoque que se elija, la evaluación de la eficiencia de uno u otro sistema de pensiones (o de su reforma) será normalmente diferente, con lo que el ancla firme que parece dar al analista el uso de una noción de eficiencia asentada en el enfoque utilitarista se desvanece irremediablemente. Una forma muy habitual de obviar –ocultándolo– el problema que plantea esta diversidad de definiciones de «eficiencia» según la noción de justicia subyacente consiste en recurrir al llamado *trade-off* entre eficiencia y equidad, donde por hipótesis se supondría la existencia de una determinada noción de *eficiencia*, una eficiencia «pura» por así decirlo, libre por tanto de juicios de valor, la *eficiencia* asociada a la situación resultante de políticas en que se olvidasen completamente las cuestiones distributivas, es decir, una *eficiencia* no dependiente de ninguna noción de justicia. Con arreglo a ese *trade-off*, la persecución de mayores niveles de igualdad en el campo económico vendría habitualmente asociada, al menos a partir de cierto grado de consecución de la igualdad, con pérdidas de esa eficiencia «pura», lo que serviría 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, como se ha señalado, una noción de una *eficiencia* «pura», en abstracto, no está justificada, y la que se usa en el *trade-off* eficiencia-equidad es, como todas, «impura» y se corresponde a la definición utilitarista de justicia distributiva; definición de lo que es justo distributivamente que, por otro lado, se establece en el contexto determinado 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, de nuevo, una situación o una política económica que es eficiente en un contexto determinado y atendiendo a ese criterio de justicia distributiva utilitarista podría ser ineficiente con otra distribución de los recursos, con otras normas acerca de la deseabilidad de la distribución resultante, o con otra definición de los sujetos implicados³.

Por ello, no basta para evaluar las políticas de reforma de los sistemas de pensiones con indagar en sus efectos sobre su sostenibilidad financiera (que es el enfoque predominante), ni siquiera agregando consideraciones suplementarias sobre sus efectos distributivos⁴, pues la evaluación de ese conjunto de efectos no es única sino que está condicionada al criterio de justicia distributiva que se utiliza tácita o explícitamente.

Ahora bien, al proceder así, el análisis de las reformas de los sistemas de pensiones pierde «pureza» pues obliga necesariamente a meterse en el «impuro» mundo de las decisiones políticas ya que, en último término, es una decisión política –no técnica– la que

³ Por ejemplo, una política que estableciese que cada año se les redujese la pensión a los pensionistas con enfermedad de Alzheimer sin duda sería eficiente si establecemos el criterio de que la desigualdad, para existir, debe ser percibida conscientemente por los individuos..

⁴ Antón (2008) ofrece una panorámica de la literatura teórica y empírica acerca de los efectos distributivos de las reformas de los sistemas de pensiones según las vías tanto micro como macroeconómicas por las que es posible que una modificación en los sistemas de pensiones afecte al grado de desigualdad de una sociedad.

lleva a escoger un criterio de justicia frente a otros. Decir, por ejemplo, que es «insostenible» el sistema público de pensiones no es sino decir que lo es con arreglo a un criterio de justicia que considera injusto arbitrar el conjunto de transferencias que lo harían sostenible financieramente. Pero, ciertamente, ese mismo sistema sería perfectamente «sostenible» si se usa de un criterio de justicia que considera justo el sistema de transferencias que lo hicieran financieramente viable.

Considerar, pues, distintos enfoques normativos que desde una perspectiva económica pueden usarse a la hora de evaluar el comportamiento de 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 período de cotización como base para el cálculo de las pensiones que perciben los individuos.

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

Antes de proceder a considerar distintos criterios de justicia distributiva que se pueden usar y se usan implícitamente en un sistema de pensiones, dado que la complejidad de cualquier sistema real de pensiones conlleva el que se usen simultáneamente varios, se impone reflexionar sobre qué significa en este contexto hablar de justicia distributiva. Y el problema es que la cuestión distributiva en el terreno de las pensiones abarca o juega a la vez en tres ámbitos distintos.

a) *Justicia individual o «intraindividual»*. La cuestión distributiva siempre es de carácter social ya que se refiere al modo en que se distribuye un beneficio (o un coste) entre los individuos de algún grupo y al cómo debería de hacerse ese reparto. En consecuencia, parecería absurdo hablar de justicia *individual*. Sin embargo, aquí, en el terreno de los sistemas de pensiones, tiene sentido considerar que cada individuo, aisladamente considerado, es en sí un ámbito de aplicación de los criterios de la justicia distributiva. En efecto, dado el carácter intertemporal presente en todo sistema de pensiones, se puede pensar que en cada individuo han «coexistido» dos «yoes» de modo secuencial: el «yo» de los períodos en los que el individuo era activo y contribuyente al sistema (si es que alguna vez lo fue), y el «yo» cuando es inactivo, pasivo o beneficiario del mismo. Es decir, que cada individuo sería como una «sociedad» compuesta por los «yoes» de cada uno de los períodos. La justicia *intraindividual* se pregunta entonces por la equidad para cada individuo implícita en la mecánica definitoria del sistema de cotizaciones-pensiones desde el punto de vista de la relación entre el «yo» contribuyente y el «yo» receptor. La justicia *intraindividual* se refiere, por lo tanto, al grado en que un individuo, que recibe una pensión cuando se convierte en inactivo dentro de un sistema de pensiones determinado, está justamente tratado respecto a su historia previa, es decir, cuando era activo. Un individuo cualquiera, en los períodos en que estuvo activo (si es que lo estuvo) tuvo que sopor-

tar las cargas asociadas al sostenimiento de los pasivos de esos períodos, y en consecuencia aparece un problema de carácter distributivo cuando, al pasar a ser inactivo y recibir los beneficios del sistema, el individuo se plantea si son justos, si se corresponden con lo que él «puso» previamente en el sistema, cuestión que requiere el uso de algún principio distributivo. Por otro lado, a lo largo de su vida de pasivo, como perceptor de una pensión, también aparece el problema de cómo debe evolucionar ésta, lo que de nuevo es 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 dada la mecánica definitiva del sistema. Es decir, el hecho de que la definición de un sistema de pensiones satisfaga (o no) algún criterio de justicia «intraindividual» no significa que suceda lo mismo desde la perspectiva interindividual. La cuestión aquí es la de si un individuo estima o no justa su participación relativa en el sistema a tenor de la participación de los demás, 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 otros participantes.
- 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, beneficios que pesarán sobre los hombros de las generaciones del futuro que tendrán que ser quienes los soporten. De nuevo, la satisfacción de uno o los dos criterios anteriores por un sistema de pensiones no garantizaría que satisfaga este tercero.

Muy probablemente es la confusión entre estos tres espacios en los que se puede analizar la cuestión de los impactos distributivos de los sistemas de pensiones lo que subyace a 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.

2.1. Justicia «intraindividual»

La Justicia «intraindividual» se refiere a los diferentes 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 perceptor, o sea el «yo» pensionista (al que se puede denominar enfoque *finalista*), 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 *finalista*, 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 inactivo⁵ ya que la finalidad del sistema sería conseguir que todos y cada uno de los individuos sean capaces de cubrir unas necesidades que se estima socialmente son de obligada satisfacción cuando ya, por edad, se considera que no son capaces de hacerlo por sí mismos.

Dos pueden ser las formas de abordar este objetivo con arreglo a un enfoque *finalista*. 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 enfoque 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 *finalistas*, por tanto, un sistema es justo desde la perspectiva «intraindividual» en la medida en que es neutral respecto al historial laboral (y, en general, económico) de los individuos por lo que no discrimina contra los inactivos (que han subsistido económicamente de sus propios fondos, de la asistencia pública o la caridad privada), parados, mujeres que como parejas de varones activos no han realizado trabajos remunerados, trabajadores en la economía sumergida y 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 nivel de las prestaciones básicas al que un individuo podría acceder a través del sistema, y aquí las tres grandes alternativas serían:

- 1) La correspondiente a 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 buscarse 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 propia de un sistema de pensiones regido por el principio distributivo de «a cada cual según sus necesidades» (*condicionalidad respecto a las necesidades*) y con arre-

⁵ 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 (1987).

glo al cual, la pensión que recibiese un individuo crecería con su edad pues normalmente crecen con ella sus necesidades.

- 3) La derivada de un sistema en que siguiese un igualitarismo estricto, de modo que un individuo cobrase siempre la misma pensión independientemente de sus necesidades (*incondicionalidad respecto a las necesidades*).

Si se supone que el objetivo de los sistemas de pensiones es «ayudar» a los individuos a satisfacer sus necesidades cuando por razones de edad encuentran dificultades para hacerlo por ellos mismos, en términos de justicia «intraindividual» un enfoque condicional respecto a las necesidades parecería ser el más adecuado.

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 *finalista* respecto a una medida que propugne el alargamiento del período 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 en que la evolución de las variables demográficas ponga en riesgo la cobertura de las necesidades mínimas que se estima deben cubrirse mediante el pilar del sistema de pensiones que se rija por los criterios de universalidad e incondicionalidad, cualquier medida que buscase la suficiencia de recursos debiera ser considerada justa.

Resulta, sin embargo, difícil imaginar que un sistema de pensiones vaya a ser considerado por cada individuo distributivamente justo si únicamente usa del enfoque *finalista*, es decir, cuando no establezca la más mínima relación entre la contribución que el «yo» activo hace y la prestación que el «yo» pasivo recibe⁶. 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 *finalista* olvida que los seres humanos son seres con perspectivas y propósitos, responsables en cierto grado de sus acciones y creadores, también en cierta medida, de su propio futuro, y no meras «máquinas» pasivas de generación de satisfacción o bienestar a partir de sus niveles de renta y consumo. En consecuencia, todo sistema de pensiones que adopte un enfoque basado en alguna medida en algún criterio de merecimiento deberá establecer, 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 si-

⁶ Por ello, a veces se oye en defensa del enfoque *finalista* 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 que son usados por quienes realizan actividades económicas en su propio beneficio sin «pagarles» nada por ello.

tuaciones que hacen que un individuo «merezca» recibir una prestación y cuál sea su magnitud dependiendo de la definición del propio sistema⁷.

El caso extremo en esta perspectiva lo ocupan los sistemas de capitalización puros que operan 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 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 ésta 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 Nozick⁸ 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 individuos⁹. 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 en 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, incluso si la participación en ellos fuese enteramente voluntaria. Así, un individuo puede considerar injusta la relación entre sus contribuciones y la prestación que recibe en la medida que, aun siendo él el responsable de la elección de los agentes que gestionaron la capitalización de sus cotizaciones o el tamaño de las mismas, la incertidumbre que aflige siempre a los mercados financieros así como con respecto a su propia esperanza de vida, incertidumbre de la que es imposible protegerse plenamente, le obligara a tomar decisiones

⁷ Analizando el sistema español de pensiones, Blanco (1999, pág.145) concluye que «[...] está concebido como un seguro social y no como un programa asistencial. Aunque los seguros sociales vienen motivados en última instancia por una idea de justicia distributiva, no son en sí mismos un mecanismo de redistribución sobre la base de la renta o la profesión, sino que están pensados como un instrumento de previsión para distribuir la renta a lo largo del ciclo vital del individuo. Por lo tanto, en la medida en que son ajenos a objetivos redistributivos, el principio de equidad que debe regir este tipo de programas es la igualdad de trato *ex ante* o de derecho de todos sus partícipes».

⁸ Siguiendo a Schotter (1987), 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).

⁹ 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.

que a la larga no resultaron acertadas¹⁰. Dicho de otra manera, hasta un sistema de capitalización que operase 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 fórmulas 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 pensión¹¹ 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 forzosa) son de salida injustos, injusticia que difícilmente se verá atenuada por la fórmula que 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 en 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 van a encontrar «razones» o motivos a corto plazo¹² para posponer o limitar su contribución al mismo en cada período con el resultado de que, al final, cuando llega la hora de la jubilación su participación medida por el valor de sus contribuciones al sistema sería menor de lo 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 par-

¹⁰ Al proceder así 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).

¹¹ 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.

¹² 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 en la distribución de la renta (Frank, 1987).

te 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»¹³, o sea si, a la cuestión de si una Seguridad Social establecida con arreglo a un sistema de reparto es un seguro actuarialmente «justo», 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 descontando los costes de gestión del sistema. Por supuesto que un individuo puede vivir más tiempo del que él mismo podía prever, 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 pasarían a disfrutar de sus cotizaciones otros pensionistas¹⁴, 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 actuarial es que sea «justo» *ex ante*. Matemáticamente, pues, un sistema de reparto es «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:

$$\sum_{i=1}^j p_r^i C_i(\delta)^i = \sum_{z=1}^m p_r^z C_z(\delta)^z ; \quad \text{siendo } \delta = 1 / (1+r_i)$$

donde C_i es la cotización en cada período desde el inicial (el 1) hasta el de jubilación (el j) y P_z es la pensión de cada período¹⁵ desde el de jubilación hasta el de muerte esperada (el m), dada una esperanza de vida, p_r^i es la probabilidad de estar vivo en el período i y pagar la contribución al sistema de ese período y p_r^z es la probabilidad de cobrar la pensión en el período z , o sea, la probabilidad de estar vivo en ese período y δ el factor de descuento intertemporal (donde r_i sería el tipo de interés en cada período). Ahora bien, la cuestión fundamental en un sistema de prestación definida es precisamente la de cómo se define la pensión. La fórmula, obviamente, está simplificada suponiendo que

¹³ Definidos de forma no habitual, véase nota nº 15.

¹⁴ En la medida en que no tuviera familiares con derecho a prestación por su fallecimiento.

¹⁵ Las cotizaciones pasadas están en términos reales y actualizadas. Esto último es debatible puesto que dado que si la Seguridad Social opera como un sistema de reparto cabe plantearse si tiene sentido actualizar tanto las cotizaciones como las pensiones, ya que las cotizaciones en un sistema de reparto puro no se capitalizan en la medida en que nada de ellas se ahorra y se invierte en activos que produzcan un rendimiento sino que, en un sistema de reparto puro, las cotizaciones que hacen los activos en cada período se gastan enteramente en las pensiones de los pensionistas. Desde un punto de vista individual, las cotizaciones serían, pues, como bienes de consumo que se *guardan* (o activos que se «atesoran», pero que no se invierten), con vistas a usarlos en el futuro. Por lo mismo, al no ser las pensiones concebibles como rendimiento de ningún ahorro cabe cuestionarse la licitud de su actualización en un valor capital correspondiente a su valor presente en el momento de la jubilación pues, dentro del sistema, los individuos no pueden convertir las pensiones de un período en pensiones de otro anterior o posterior.

no hay ni gastos de gestión ni administración ni tampoco se financian con las cotizaciones del sistema las pensiones no contributivas¹⁶. Se supone también que el individuo no tiene familiares con derecho a pensión a partir de sus cotizaciones caso de su fallecimiento. Entonces, en el caso especial en que tanto la cotización como la pensión no varían de período en período¹⁷ ($C_i=C$; $P_z=P$), se tendría la siguiente relación entre pensión y cotización actuarialmente justa:

$$P = \frac{\sum P_r^i(\delta)^i}{\sum P_r^z(\delta)^z} C$$

A partir de la fórmula teórica, resulta claro que no será fácil encontrar fórmulas realistas que puedan garantizar su justicia actuarial «intraindividualmente». 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 «intraindividualmente» *ex ante*.

Pero la fórmula teórica, aunque no fácilmente trasladable a la realidad, proporciona al menos unas guías de seguir las fórmulas reales para acercarse a la justicia 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 actualización adicional de las pensiones que refleje el crecimiento económico o las ganancias de productividad. Estas variables sólo afectan a las pensiones en la medida en que aparecen reflejadas en el valor real de las cotizaciones efectuadas al sistema.

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 aquí establecidos¹⁸. En la medida en 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 será injusto actuarialmente aunque pueda beneficiarles. 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

¹⁶ Tampoco recoge la fórmula la posible existencia de una Pensión de Ciudadanía o equivalente.

¹⁷ Lo cual equivale a suponer que no hay incrementos en la productividad o que éstos no repercuten en los salarios.

¹⁸ Y ello sin contar, además, con la existencia de pensiones máximas.

laboral de un deterioro en sus condiciones laborales que se traduce en cotizaciones más bajas que las que obtenían previamente. La consideración de un período más largo a la hora de calcular la base sería pues un cambio hacia una mayor justicia desde un punto de vista «intraindividual».

2.2. Justicia interindividual o intrageneracional

Por justicia interindividual, intrageneracional o social se hace referencia a la elección por parte de un sistema de pensiones de algún criterio normativo concreto a la hora de determinar cómo se reparten las cargas o cotizaciones y los beneficios o prestaciones entre los miembros de cada generación. De nuevo, caben aquí 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 *finalistas* 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 según 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 según 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 según sus particulares necesida-

des¹⁹. 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 riqueza²⁰. La Pensión de Ciudadanía se establece como un porcentaje de la renta media, variando consiguientemente con el crecimiento económico. Su justificación se suele argumentar en atención 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 pensionistas²¹. Como señala Willmore (2004, pág. 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 mayor²². 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

¹⁹ 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, *Crítica del Programa de Gotha*). 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» (Por la felicidad y la libertad. Discursos. Barcelona: El viejo Topo, 2005). 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.

²⁰ Un análisis de la Pensión Ciudadana, sus 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.

²¹ 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.

²² Nueva Zelanda también es especial porque su gobierno tampoco ha exigido el establecimiento de un sistema de pensiones basado en contribuciones forzadas.

como «pilar cero» en su posición sobre los pilares de un sistema de pensiones.

El punto de vista de John Rawls (2002), 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.

Si se pasa a los enfoques basados en el *merecimiento*²³, 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 la situación 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 según las cotizaciones efectivamente realizadas, ello equivale implícitamente a considerar que esas contribuciones son una medida adecuada del esfuerzo, 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. Sin embargo, 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 afectando negativamente al volumen real de las contribuciones que hacen al sistema, volumen que depende tanto de sus niveles de participación en el aparato productivo de la sociedad y la remuneración que éste les asigna como de sus esfuerzos como participantes contributivos al sistema de pensiones. Este variado conjunto de determinantes conlleva el que, en muchos casos, los niveles de contribución que los individuos pueden hacer efectivamente al sistema sean inferiores, no sólo a los niveles que hubiesen deseado sino a los que hubieran hecho realmente caso de que esas situaciones externas no se hubiesen dado. 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.), así como el empleo en la economía sumergida, inciden negativamente y de forma no deseada sobre el historial laboral legal de los individuos haciendo que sus «merecimientos» para el sistema de pensiones por el lado de su esfuerzo productivo estén involuntaria y costosamente por debajo de los que hubieran realizado si las circunstancias económicas generales hubieran sido otras. Por otra parte, el nivel de las contribuciones que un individuo puede hacer al sistema no es fruto de su elección sino que le

²³ 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.

vienen dadas o impuestas en muchos casos por la definición del sistema, de modo que tampoco es por ello enteramente responsable de su esfuerzo contributivo. Aun en los sistemas donde los niveles de contribución son en mayor o menor medida voluntarios, esa voluntariedad dista de ser enteramente libre o discrecional pues está sujeta a condicionantes económicos, sociales y familiares.

Merece aquí una consideración especial el caso de las mujeres. Es de sobra conocido que el historial laboral de las mujeres es por lo general 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 domésticas dentro de la unidad familiar «obligan» realmente a las mujeres a permanecer «voluntariamente», quieranlo 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 a una mayoría no le ha quedado más remedio que dedicarse a las tareas domésticas, tareas socialmente necesarias pero no remuneradas 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*²⁴. 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 las contribuciones o cotizaciones potenciales como base para el cálculo de las pensiones, tiene un problema de justicia distributiva añadido en la medida en que esas cotizaciones ya sean las efectivamente realizadas o las potenciales reflejen también la existencia 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

²⁴ Criterio de equidad intrageneracional que se aleja del propuesto por Blanco (*op. cit.*, pág.145) para quien «[...] la igualdad de trato se debería de traducir en la proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones recibidas para todos los miembros de una generación».

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 éste 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 y no reflejasen una desigualdad injusta en las condiciones de trabajo. 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 períodos 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 en que para calcular la base reguladora se tomarían ahora en cuenta las cotizaciones de períodos en que la productividad del trabajo, y por tanto la remuneración del trabajo, fue más baja. Ahora bien, este efecto general negativo incidirá de manera diferencial sobre los individuos cuya participación en el mercado de trabajo, por ser más inestable o marginal, haya sido menor aunque sólo sea por verse afectados en mayor medida por el movimiento cíclico de las economías por lo que habrán cotizado por debajo de su contribución potencial en diferentes períodos que ahora sin embargo pasarán a tenerse en cuenta. Estos individuos serán quienes más pierdan con el alargamiento del período de cotización usado para establecer la base de su pensión²⁶, y dado que son quienes en peor situación se van a encontrar 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.

2.3. Justicia intergeneracional

La justicia intergeneracional indaga en los criterios que rigen cómo cada generación (mientras está activa) asigna la carga que supondrán sus pensiones a la siguiente. Aquí, lo primero a destacar es que todo sistema de pensiones, ya sea de reparto o de capitalización, es un mecanismo por el que las generaciones activas se hacen cargo del mantenimiento de las generaciones inactivas, luego supone una carga para ellas. Es, sin embargo, frecuente escuchar que los sistemas de capitalización no supondrán una carga para

²⁵ Véase Muñoz de Bustillo (2007, págs. 50-52).

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.

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 sus pensiones, es decir, que una generación que use un sistema de capitalización se paga a sí misma sus pensiones. Pues bien, es aquí necesario recordar que el sostenimiento de los viejos, los enfermos y los indigentes en cada momento o período se hace siempre con la producción corriente del período, es decir, está a cargo de la población activa del período. Como hace ya muchos años señaló Boulding (1963, pág. 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 aún eran jóvenes y activos». Dicho de otra manera, las pensiones de jubilación que recibe una generación en cada período sólo pueden venir de la producción corriente de bienes en ese período independientemente del sistema de pensiones por el que se determine su volumen y asignación.

La cuestión distributiva en este punto 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 la sucedan²⁷. 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 cada período y el total de las cotizaciones recaudadas en ese mismo período, 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, rebajar los derechos de las generaciones que serán pasivas; se puede seguir el camino de aumentar las cotizaciones, es decir, incrementar la carga que recaerá sobre las generaciones activas, o bien 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 pensionistas²⁸ sea compatible con

²⁷ Que dependerá de todas las variadas circunstancias que pueden afectar a la oferta y demanda de capital en el futuro.

²⁸ 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 ésta.

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 consideraciones²⁹ y, fundamentalmente, de la contribución que hubieran hecho 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 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 período de cotización necesario para recibirla no sería injusto. Pero, por otro lado, ha sido el esfuerzo de esas generaciones cuando estaban en activo el que ha posibilitado el crecimiento económico, y por tanto los niveles de renta más elevados de 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 hoy activas que son más ricas aumenten el tipo o cotización social que pagan para ayudar a sufragar la carga adicional que la evolución de las variables demográficas supone sobre el sistema³⁰. 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 de pensionistas y las de los activos.

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.

El tratamiento de la justicia distributiva de las necesarias reformas de los sistemas de reparto ante la demografía adversa que se prevé en un futuro no demasiado lejano, se

²⁹ 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.

³⁰ 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.

complica aún más por la concurrencia de distintos «campos» en los que se define un sistema de pensiones: el «intraindividual», el interindividual o intrageneracional y el intergeneracional.

Dos son las perspectivas genéricas sobre el sistema de pensiones que se pueden plantear desde el punto de vista de la justicia distributiva: 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 una cuestión que queda abierta. 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 en que la contribución efectiva que diferentes individuos han realizado no se corresponde con su contribución potencial caso de verse afectados por circunstancias económicas desfavorables fuera de su control. Ello se traduce en que una reforma de tipo general que no tenga en cuenta esas situaciones particulares sería injusta. A nivel intergeneracional, puede argumentarse que la carga de los ajustes necesarios debiera recaer en los pensionistas en la medida en que la fórmula que regula la relación entre contribuciones y prestaciones (que ellos no decidieron sino que les fue impuesta) les estuviera beneficiando en términos actuariales. Pero esta apreciación general debiera matizarse atendiendo al hecho de que las generaciones que hoy son activas son más productivas y ricas gracias a los esfuerzos productivos de generaciones pasadas, de donde puede argumentarse que un aumento de las cotizaciones que recaiga sobre estas 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 una solución más justa que el mero endurecimiento de las condiciones para percibir una pensión.

4. Referencias

- Alonso, J. y Conde-Ruiz, J. I. (2007): «Reforma de las pensiones: la experiencia internacional». Documento de Trabajo, 2007-18, FEDEA, Madrid.
- Antón, J. I. (2008): *Ensayos sobre distribución y sistemas de pensiones*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca.
- Blanco, Ángel, F. (1999): *Redistribución y equidad en el sistema español de pensiones de jubilación*. Consejo Económico y Social, colección estudios, n.º 69, Madrid.
- Boulding, K. (1963): *Teoría de la Política Económica*, Aguilar, Madrid.
- Frank, R. (1987): *Choosing the Right Pond: Human Behavior and the Quest for Status*, Oxford University Press, New York.
- Muñoz de Bustillo, R. (dir.) (2007): *Extensión de la vida laboral o inserción temprana de jóvenes. Alternativas al sistema de pensiones*, Informes y Estudios, serie Empleo, n.º 34, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- O'Connell, A. (2004) «Citizen's Pension: Lessons from New Zealand». A Discussion Paper. Pension Policy Institute. March. www.pensionspolicyinstitute.org.uk
- Rawls, J. (2002): *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- Sutherland, H. (1998): «A Citizen's Pension», *Cambridge Working Papers in Economics*, n.º 9824, University of Cambridge (UK).
- Schotter, A. (1987): *La economía de libre mercado*, Ariel, Barcelona.
- Willmore, L. (2004): «The Citizen's Pension» en S. J. Schiber *et al.*, *Living Happily Ever After: the Economic Implications of Aging Societies*, World Economic Forum, Genova.