



Comisión para el estudio de los
efectos del envejecimiento en el futuro
del Estado de Bienestar

Reflexiones para la Reforma



Enero 2010

Para un debate sobre los efectos del envejecimiento en el futuro del Estado de Bienestar

Comisión para el estudio de los efectos del envejecimiento en el futuro del Estado del Bienestar¹

I.

Preámbulo: el por qué de este documento

La sociedad española necesita llevar a cabo un debate y poner en marcha una serie de reformas sobre su Estado del Bienestar si quiere evitar su crisis en un plazo de apenas quince años, como consecuencia, en buena parte, del envejecimiento de su población. Y no hay que olvidar que, tratándose de un problema de escasez de recursos económicos, el hecho de que dicha escasez se vaya a producir en década y media hace que la solución deba implantarse hoy; los problemas de escasez de recursos, si se abordan cuando ésta se presenta, son ya irresolubles. Por ello, la sociedad española necesita esta reforma con urgencia. El debate debe comenzar ahora y la serie de reformas debe iniciarse pronto.

Quienes suscribimos el presente dictamen, procedemos de distintas ocupaciones profesionales, formaciones intelectuales, trayectorias vitales y orientaciones políticas. Sin perjuicio de esta pluralidad de orígenes y visiones, dos razones son las que han inspirado nuestra dedicación a lo largo del pasado año a este empeño común. El primero es la convicción compartida de que el Estado de Bienestar, tal como hoy lo conocemos, no podrá sostenerse sin las debidas reformas que, sin embargo, está en nuestra mano promover y poner en marcha. El segundo es la voluntad de contribuir tanto al indispensable debate social sobre la necesidad de las reformas como a la creación de una *coalición social de apoyo* a las mismas. Estamos persuadidos de que la legitimidad democrática de las distintas opciones de gobierno no puede ser obstáculo para la existencia de una visión transversal en torno a un asunto de esta trascendencia para las generaciones actuales y futuras. Muy al contrario, afirmamos que el reconocimiento de un amplio espacio de coincidencia entre las distintas opciones políticas, agentes institucionales y actores sociales, es la mejor expresión de la existencia de valores ampliamente compartidos en nuestra sociedad (comunidad nacional). A construir ese espacio común y a

¹ En adelante, la Comisión.

subrayar los valores compartidos, a partir de la mejor evidencia disponible, se dirige precisamente nuestro dictamen.

En las próximas décadas el equilibrio demográfico de España va a modificarse dramáticamente. Hoy día hay 7,6 millones de 65 años o más (un 16,6% de la población), y 31 millones entre 16 y 64 años (el 67,6%). En 2050, según las previsiones de población a largo plazo efectuadas por el INE, los mayores de 64 años serían 16,4 millones (un 30,8% del total) y los de 16 a 64 años, 29,3 millones (un 55% del total). Hoy hay 4 personas en edad de trabajar (16 a 64 años) por cada mayor de 64 años; en 2050, esa ratio habrá caído al 1,8. A partir de cierto nivel, esta ratio se situaría por debajo del umbral que define la sostenibilidad del sistema de pensiones. Según los cálculos del estudio que ha servido de base a los trabajos de esta Comisión, ese umbral se alcanzaría en torno al año 2022.

Obviamente, las tendencias pueden cambiar, como ha cambiado la de la inmigración de la última década, como cambian las cosas en estos momentos debido a la crisis, como puede volver a suceder por una variedad de motivos, pero las tendencias sólo nos dan un abanico de escenarios probables, y actuar hoy con vistas al futuro no es vivir al día sino razonar sobre el futuro teniendo muy en cuenta esos escenarios. Al tener en cuenta estas previsiones, obviamente estaremos también considerando los efectos positivos, que existen, son muchos y variados, que comporta la mayor longevidad de las sociedades.

Por supuesto, esos cambios suponen un aumento sustancial de la importancia relativa del segmento de los mayores en todos los órdenes de la vida. Hay que prepararse para ello, y comenzar a ver el fenómeno en su magnitud y en su complejidad.

Esos millones de mayores seguirán siendo miembros activos de la comunidad. Serán determinantes en el mantenimiento de las redes sociales familiares y el encaje entre las generaciones. Serán entonces, como lo son hoy, los abuelos que ayudarán a sus hijos y a sus nietos tanto o más de lo que éstos les ayudan a ellos. Serán una fuente potencial de consejo. En la vida económica pueden ser una fuente de consejos sensatos, y una buena parte seguirá disponible para una actividad económica, tanto más cuanto que tendrán más estudios, estarán menos cansados y habrán tenido unas experiencias laborales más estimulantes que las de los mayores del pasado. Las decisiones que tomen sobre su patrimonio, incluidos sus activos financieros, serán más relevantes. Con más recursos educativos y más tiempo libre, podrán dedicar atención a los asuntos públicos, comenzando por los que les sean más cercanos. Es probable que formen parte de asociaciones que a su vez tendrán más peso en el debate público. Como votantes, pueden convertirse en un bloque electoral

decisivo; quizá sean factor de moderación y sensatez en las confrontaciones partidistas, quizá simplemente obliguen a los partidos a buscar su voto.

Ahora bien, estos mayores son, por un lado, autónomos y activos, y, por otro, vulnerables y dependientes. Son ambas cosas; como lo son también los demás adultos, aunque a veces lo olviden y sólo se den cuenta cuando caen enfermos o se quedan en paro. En el caso de los mayores, su vulnerabilidad y su dependencia se da en un grado bastante más alto.

En una sociedad decente, esto supone otorgar una atención especial a la situación de los mayores. Y en las sociedades contemporáneas, esa atención, que involucra a las familias, al mercado y a las instituciones públicas, se presta a través de un sistema institucional complejo y con varios componentes, el sistema de bienestar, del que forma parte el Estado de Bienestar. El Estado en particular canaliza una parte muy importante de unos recursos que, como impuestos o cotizaciones sociales, tienen naturalmente su origen en las aportaciones de la sociedad misma.

Hoy día, esto supone en España un sistema de prestaciones sociales relativamente generoso (por lo pronto, en lo relativo a las pensiones de la gran mayoría), lo que parece satisfacer el grueso de la demanda social y, con ello, plantea el debate en torno a la búsqueda del equilibrio entre lo que la sociedad considera esencial e irrenunciable de todo sistema de bienestar y los medios de que dispone o está dispuesta a aportar para financiarlo.

El sistema de pensiones públicas asegura una pensión que viene a ser un 81,2% en el caso del salario mediano², aunque aporta sólo algo menos de la mitad a un cuarto o un quinto de la población con niveles salariales superiores (lo cual plantea ya problemas y sobre todo los planteará cuando la proporción de quienes tienen estudios superiores aumente, como viene aumentando desde hace años). Asimismo, el sistema de sanidad pública cubre grosso modo las necesidades de la población, aunque con el complemento de un sector privado importante. El gasto en servicios sociales es de rango inferior, habida cuenta que han sido y son las familias quienes atienden sobre todo a este problema; pero el país acaba de comprometerse en una senda de incremento de las prestaciones públicas para atender las situaciones de dependencia.

Este conjunto de prestaciones y su gasto correspondiente son el resultado de las decisiones tomadas por sucesivos gobiernos a lo largo de décadas para ampliar y elevar la protección social de los ciudadanos y han sido asumidos por la sociedad como integrantes de sus derechos y obligaciones colectivas. Ahora bien, el aumento extraordinario del colectivo de mayores plantea el serio problema de acumular los recursos precisos para hacer frente a las

² Véase *Pensions at glance 2009*. París, OCDE. Página 117.

prestaciones que demandan. El aumento del número de mayores junto con la disminución de la natalidad y, por tanto, a plazo, de los jóvenes y adultos en edad de trabajar, reduce, ceteris paribus, la base de sustentación económica del sistema, de las fuentes de financiación de las pensiones públicas pero también, como veremos, de la sanidad y los servicios sociales.

Es evidente que, en particular, el sistema de pensiones públicas no es sostenible a largo plazo con sus características actuales. No habrá dinero para mantenerlo. No lo hubiera habido de mantenerse la tendencia de los diez años anteriores a la crisis actual, de relativa prosperidad, y menos lo habrá si, además, la tendencia futura tiene que incorporar una pauta de estancamiento del crecimiento y del empleo, y del peso considerable de la deuda y el déficit públicos.

Así pues, nos encontramos en la tesitura de que queremos mantener un sistema, pero, a largo plazo, no podemos hacerlo. En estas condiciones nos hace falta una reflexión serena, razonable y constructiva sobre la materia, como la que en bastantes otros países ha tenido como resultado la aplicación de reformas sustantivas. Debe apoyarse en el consenso social que se ha ido fraguando durante bastantes años, y en el que los compromisos del Pacto de Toledo desempeñaron en su momento un papel importante. La reflexión debe ser realista acerca de los recursos disponibles y de la necesidad de atender a la viabilidad económica de las políticas sociales. Debe ser continua, y abocar a un proceso de deliberación cívica permanente, puesto que el problema nos va a acompañar durante mucho tiempo (sobre todo, si no se hacen reformas), y puesto que, si no se van incorporando las reformas necesarias, puede agravarse, y mucho, poniendo en cuestión la confianza de la sociedad en el marco institucional.

El momento actual es el momento idóneo para iniciar este debate. Hay que aprovechar las bases del consenso que hoy existe sobre el tema, y construir sobre él. Hay que aprovechar el efecto de la llamada de realismo que supone la crisis económica en curso. De la misma forma que ésta requiere efectivas reformas de estructuras que orienten las decisiones privadas hacia un modelo productivo más eficiente y sostenible, tampoco se resolverá con retórica y sin reformas el horizonte de crisis a medio y largo plazo del Estado de bienestar.

Lo que esta Comisión pretende en estos momentos es contribuir a iniciar este debate, justo ahora, y lo hace con una propuesta abierta, sin prejuzgar las soluciones que resulten, a cada momento, de su curso. Lo hace enfatizando ciertas premisas de la discusión, y sugiriendo, con distintos énfasis, algunas líneas de actuación. Insta, sobre todo, a que ese proceso de deliberación tenga lugar; y lo hace desde una posición de moderación, no partidista..

Los miembros de esta Comisión no ignoran, naturalmente, que la responsabilidad de las decisiones políticas corresponde a los legítimos órganos de expresión democrática de la voluntad de los ciudadanos. Pero la responsabilidad que compete al Gobierno y al Parlamento no podrá ejercerse adecuadamente sin el concurso y la participación de los ciudadanos, directamente y a través de las redes, asociaciones y grupos sociales en que se insertan. Es la sociedad entera la que ha de sentirse involucrada en un debate como el que proponemos y a ella en su conjunto nos dirigimos para estimular su interés y participación. Son los representantes gubernamentales y políticos los que tienen la responsabilidad de lanzar el debate con responsabilidad; en segundo lugar, es a ellos a quienes compete aprobar las medidas a que haya lugar; y en tercer lugar, y con la máxima importancia, son ellos los que tienen que adquirir la conciencia clara de la urgencia con que este debate y esta reforma debe abordarse, so pena de incurrir, en el futuro, en graves consecuencias financieras que hoy son evitables, y que ocurrirán por el mero hecho de abordar las soluciones sólo cuando el problema tenga unas dimensiones excesivas.

II.

Las premisas y las orientaciones de este documento

1. España va a envejecer y esto plantea problemas importantes

España va a envejecer sustancialmente en las próximas décadas, en una variante de lo que va a ocurrir en otros muchos países. Esto, ligado, como veremos, a otros factores, plantea un problema de sostenibilidad del sistema de prestaciones sociales. Para hacer sostenible el Estado de Bienestar habrá que acometer reformas importantes, lo que requiere una discusión cuidadosa.

2. El aumento del número de mayores es una palanca del cambio social

Una primera visión simplista podría considerar el crecimiento del número de mayores como un obstáculo al bienestar de las presentes y futuras generaciones. Pero esta visión negativa solamente puede ser sostenida si se persiste en ignorar las lecciones positivas de un fenómeno social tan extraordinario y positivo como es la prolongación de la vida humana en mejores condiciones sanitarias. En la medida en que otros aspectos de nuestra vida colectiva no se ajusten a este hecho del progreso social, tendremos desajustes que pueden ser intolerables social y económicamente. Sin embargo, la deducción de las oportunas lecciones de ese hecho irreversible, puede ser una inmensa oportunidad para cambiar algunos de los anquilosados parámetros de nuestra organización social que enmarcan la vida activa, el ocio y el retiro. Ciertamente, no es la prolongación de la vida humana y el aumento de las personas mayores el único hecho relevante a los efectos que ahora interesan. Hay otros factores, como, por ejemplo, el de una natalidad baja, y, por supuesto, mucho depende de cuál sea la senda de crecimiento y empleo de la economía; mientras que un efecto más problemático es el de una inmigración que ofrece un alivio inicial pero que al final no puede resolver las cosas, porque acaba trayendo consigo un aumento de demanda de prestaciones sociales.

La atención a las serias consecuencias derivadas del envejecimiento de la población no impide sino que, por el contrario, exige integrar en el análisis el nuevo dinamismo social que de tal hecho puede derivarse. En efecto, son nuevos los papeles que están llamados a jugar los integrantes del cada día más numeroso -pero no por ello menos activo- grupo social constituido por las personas mayores. Los mayores no son meros objetos pasivos de las prestaciones que haya que darles. Muchos son gentes activas que pueden

participar en el desempeño de las prestaciones mismas; muchos son ciudadanos activos que intervienen en la deliberación y el debate; muchos actúan como grupo o grupos de presión, influyendo continuamente en las políticas sociales (y de todo tipo) que se lleven a cabo, y, al final, votan, y este voto puede quizá decidir unas elecciones. No es probable que, al elevarse su número, vaya a diluirse su papel individual o su relevancia social. Más bien, todo lo contrario. Es preciso, pues, encauzar estas energías del modo más adecuado, lo que sugiere adaptaciones institucionales y reformas capaces de acompañar estas transformaciones en los roles y percepciones sociales.

Normalmente se espera que la preocupación política de los mayores se oriente a defender el nivel actual de sus pensiones y sus prestaciones sociales a corto plazo. Sin embargo, también pueden pensar en garantizarlas a largo plazo, por lo que podrían implicarse en una conversación sobre cómo mantener la base económica que las sustenta, especialmente porque les es natural pensar en el bienestar de las generaciones venideras, que ellos mismos han engendrado.

3. La deliberación pública requiere información permanente, precisa y fiable

Una deliberación pública requiere ciertas reglas de juego, como son el respeto por la verdad de las afirmaciones que se hacen. Esto requiere, por lo pronto, estar informado de manera veraz, completa, y a tiempo, es decir, lo antes posible, del problema en cuestión, de sus posibles soluciones, de los costes de éstas. También hace falta, y mucho, que los organismos encargados de la gestión del sistema hagan transparente esta gestión y accesible la información que puedan tener.

Como el tema en cuestión es arduo, conviene que la discusión sea paciente en la atención a los demás, ecuánime y objetiva, y tenga lugar con la menor cantidad de ruido y confusión posible.

4. Las orientaciones valorativas básicas

Las políticas públicas y las reformas requieren principios. La Comisión cree compartir con la mayoría de los ciudadanos españoles dos premisas valorativas sustantivas. La primera es una solidaridad básica entre quienes nos reconocemos miembros de la comunidad nacional que llamamos España. La segunda es la libertad de quienes la integramos para llevar el proyecto vital de nuestra elección en armonía con nuestros conciudadanos. Tales valores son consustanciales con el orden constitucional, y el Grupo los hace suyos como base de partida de sus recomendaciones y sugerencias.

5. Consensos y compromisos

La idea de solidaridad que acaba de señalarse como sustentadora e inspiradora de nuestras relaciones sociales se manifiesta de modo singular en las instituciones del Estado del Bienestar. Ello excluye una consideración del mismo como un mero agregado de dadores y receptores o consumidores de prestaciones sociales levemente trabados entre sí por negociaciones siempre revisables. Muy al contrario, refuerza la necesidad de configurar las políticas públicas que articulan el Estado del Bienestar como una combinación de consensos y compromisos básicos con los que la mayor parte de la sociedad se sienta identificada. Así ha ocurrido hasta ahora y este Grupo inscribe su tarea en la misma senda de la búsqueda de consensos y compromisos. No se trata de ignorar -menos aún de excluir- las diferencias en contenido o en énfasis que los distintos actores públicos y privados pueden postular respecto de las políticas sociales. Se trata, más bien, de que las legítimas diferencias no pongan en cuestión sino que subrayen la existencia de una amplia base común que es objeto de consensos y compromisos.

6. Reformas necesarias

Los consensos y los compromisos no excluyen las reformas. Todo lo contrario. En condiciones como las actuales, en las que se sabe que no es posible seguir como hasta ahora, porque se prevén dificultades crecientes, las reformas deben ser la garantía de que el sistema seguirá funcionando en lo fundamental. Las reformas son así parte de un proceso continuo de ajuste y adaptación a una realidad cambiante; como lo son también de un proceso de mantenerse fiel a la idea originaria de la solidaridad entre las generaciones.

7. Necesidad de pragmatismo

Los consensos, los compromisos y las reformas tienen que responder a principios y valores básicos, pero también tienen que ser pragmáticos; esto quiere decir que tan importante es que un determinado esquema responda a los principios que la sociedad defiende como que sea financieramente sostenible en el tiempo. Por eso, esta Comisión insiste en la necesidad de incorporar a sus argumentos consideraciones relativas a los recursos disponibles, a los requerimientos institucionales que harán viables las propuestas de reforma, los costes de las alternativas y las resistencias de la sociedad. Los sistemas de protección social no pueden ser solo buenos o más o menos justos sobre el papel. De ellos dependen las condiciones de vida de millones de personas, por lo que para cumplir su función tienen que ser a la vez financieramente sólidos y asumibles para los recursos públicos. Ésta es una de las partes fundamentales del debate que en este documento se

pretende impulsar. Muchos países han abordado o están abordando problemas similares. Están analizando las distintas alternativas y cambiando sistemas que estaban vigentes desde hace muchísimo tiempo.

8. Un debate sobre el nivel de las pensiones públicas, y algunas implicaciones

Entrando ya en materia, la Comisión ha centrado su atención en tres temas: el futuro del sistema de pensiones, al que ha dedicado la mayor atención, la sanidad y la dependencia.

Un problema importante a estos efectos es el de determinar los criterios para fijar el nivel general de las pensiones. Asegurar a todos el mismo poder adquisitivo que tenían antes de la jubilación es imposible; permitir que las gentes encuentren su equilibrio aplicando una mezcla de pensiones públicas, instrumentos privados, combinaciones de jubilación y trabajo o aportaciones familiares, es una vía prudente que requiere una deliberación acompañada de consensos, más o menos amplios, y continuos compromisos.

El sistema español asegura tasas de sustitución del salario de los últimos años de trabajo relativamente altas para una parte importante de los pensionistas a pesar de que la edad efectiva de jubilación es casi tres años menor a la ordinaria (65 años). Esto sería excelente si pudiera ser sostenible en su integridad y no generase un desequilibrio en el sistema. De ahí que, entre otras medidas, resulte especialmente oportuna la recomendación (que haremos a continuación) de prolongar la vida laboral.

Naturalmente, si resultara inevitable para el equilibrio del sistema la reducción a lo largo del tiempo de la tasa de sustitución de las pensiones, se podría intentar de varias maneras, una de las cuales es la fórmula de revisar los años de cálculo para el cómputo de las pensiones, tratando de incluir el conjunto de la vida laboral, y otra la de la prolongación de la vida laboral. Obviamente, quedan pendientes otras cuestiones, como la de cómo aplicar un criterio de flexibilidad y gradualidad en el acceso a la jubilación, sea esta total o parcial, o en cómo compatibilizar trabajo y pensiones para permitir a cada persona tomar decisiones acomodadas a sus preferencias y necesidades y que puedan ser diferentes a las de trabajo completo o inactividad completa.. Finalmente, está claro que, de una forma u otra, a largo plazo, las pensiones públicas no pueden ir más allá de ciertos límites,

9. La sostenibilidad del sistema público de pensiones y la prolongación de la vida laboral

Por lo que se refiere a la sostenibilidad del sistema de pensiones, la Comisión entiende que conviene, y mucho, que la sociedad tome conciencia de que, probablemente, va a tener que asumir una prolongación de la vida laboral y, consecuentemente, deberá reflexionar sobre lo que esa medida implica.

La Comisión piensa que, efectivamente, es una medida muy aconsejable, insoslayable incluso. Grosso modo, las previsiones son que si se mantiene la tendencia actual habrá un problema de insuficiencia de fondos para pagar las pensiones públicas a partir de 2022. Y puede pensarse que este problema se puede resolver, o al menos mitigarse bastante, si se prolongara la edad efectiva de jubilación en algunos años.

Ahora bien, una mera prolongación de la vida laboral no resolvería por sí sola el problema, porque es un hecho que los trabajadores españoles se jubilan antes de la edad legal para ello; como es un hecho que la relación entre años trabajados y años de pensión se está deteriorando, y corre peligro de deteriorarse aún más con el tiempo. Se hace necesario, por lo tanto, tomar medidas para evitar dicho deterioro.

Para ello hace falta alterar profundamente el sistema actual de incentivos, y hacerlo en una doble dirección: por un lado, incitar a trabajar más años; y, por otro, eliminar los elementos que impulsan a sacar del mercado a los trabajadores de más de 50 años. Hoy día, se incita a los trabajadores a jubilarse lo antes posible, y sus expectativas y aspiraciones expresadas en las encuestas van en esa dirección; y, en el caso de los empresarios, se les incentiva a prescindir de los trabajadores de mayor edad. De esta manera, el sistema de pensiones se convierte en un instrumento de ajuste del mercado laboral. El mantenimiento de esta situación podría hacer inútil cualquier medida dirigida a retrasar la edad de jubilación, pues poca efectividad tendría dicho retraso si la edad efectiva de jubilación sigue siendo, como hoy, excesivamente temprana.

Cambiar el sistema de incentivos requiere, primero, una revisión de las condiciones de acceso a la pensión, y, segundo, una revisión de las reglas de juego en el mercado de trabajo, probablemente en la línea de acabar con su grave segmentación y de aumentar la llamada flexiseguridad, es decir, el impulso de mecanismos que permitan incrementar las tasas de empleo creando nuevas opciones atractivas y flexibles de incorporación al mismo, de organización del trabajo, de mantenimiento del empleo y de favorecimiento de la productividad. Estos mecanismos permitiría fórmulas de combinación, primero, de trabajo y estudio en las generaciones jóvenes, rompiendo la tendencia a una prolongación indefinida de la estancia en el sistema escolar (no tiene mucho sentido empeñarse en prolongar la edad de jubilación de los

mayores para empeñarse en retrasar la edad de los jóvenes para ponerse a trabajar); y, segundo, de trabajo y retiro en las generaciones mayores.

10. Incremento de demanda y gasto en sanidad y atención a la dependencia

Finalmente, la Comisión entiende que debe incluir en su dictamen algunas reflexiones sobre los temas de la sanidad y la dependencia. El tenor de esta reflexión es similar en ambos casos.

El envejecimiento de la población, por sí mismo, tiene un efecto asumible sobre el gasto sanitario dado un crecimiento económico razonable, pero hay que tener muy en cuenta que ese envejecimiento vendrá probablemente acompañado de la tendencia al incremento de la demanda sanitaria de cada uno de los usuarios del sistema y al incremento de los costes sanitarios relativos al uso de nuevas tecnologías y de productos farmacéuticos. La tendencia resultante de un incremento sustancial del gasto sanitario es patente en multitud de países que son la referencia normal para España.

Algo similar sucede con el gasto público de dependencia, aunque en este caso la presión sobre el gasto ejercida por el envejecimiento parece mucho más clara y directa. Hoy por hoy es modesto, pero su potencial de crecimiento es muy considerable. El compromiso con ese gasto ya se ha hecho, sobre la base de una suerte de unanimidad en el país. Es probable que haya un retraso en la aplicación de las políticas de dependencia (entre otras cosas por la necesidad de ajustar las estrategias de las administraciones públicas al respecto); pero lo más probable es que, a un ritmo u otro, ese gasto se consolide y se incremente.

De una forma u otra, son de prever incrementos sustanciales de la demanda, ligados al envejecimiento de la población, y, sin una ampliación sustancial de la base productiva que genera los recursos económicos necesarios, no será posible cubrir esa demanda. Resolver este problema requerirá repensar el equilibrio del sistema de bienestar entre sus diferentes elementos, y quizá algunos cambios culturales de mayor calado, pero éstos son temas mayores que aquí sólo podemos apuntar.

III.

Elementos de un debate y de un proceso de reformas

1. El sistema de pensiones

1.1. Cuestiones generales sobre la reforma del sistema de pensiones públicas

La necesidad de la reforma del sistema de pensiones

El sistema público de pensiones actual transfiere recursos desde los activos cotizantes hasta los llamados pasivos que cobran las prestaciones, conformando un mecanismo de solidaridad directa entre diversos colectivos que se ha convertido en seña de identidad de las sociedades de capitalismo avanzado.

El sistema público de pensiones español se caracteriza por ser relativamente generoso y significativamente solidario. Generoso quiere decir que el monto de sus prestaciones individuales, comparado con el flujo de aportaciones individuales, es positivo para la mayoría de beneficiarios, quienes, por término medio, perciben unas pensiones que, comparadas con los salarios, son más elevadas que las observadas en bastantes países de nuestro entorno. No olvidemos, de todos modos, que la generosidad, así medida, es relativamente baja para una proporción sustantiva de los pensionistas (los de mayor formación y rentas más altas), la cual irá en aumento a medida que se van jubilando cohortes cada vez más cualificadas y, por tanto, con trabajos de mayor nivel. Significativamente solidario quiere decir que la contribución al sistema no plantea exigencias adicionales a grupos de perceptores porque supongan una mayor carga sobre el sistema, como es el caso de las mujeres, que viven más que los hombres.

Ese sistema tiene, pues, a los ojos de muchos, virtudes suficientes como para que merezca la pena conservar y consolidar su núcleo básico. Este argumento, lejos de sustentar la idea de que no hay que reformar el sistema, es el principal aval de la necesidad de la reforma. No se reforma lo que no sirve, sino que se abandona. Se reforma lo que merece la pena conservar.

Conservar lo que tenemos requerirá un notable esfuerzo colectivo, unas instituciones políticas y económicas vigorosas y a la altura de la tarea, pues no se trata sólo de gestionar el presente, sino de diseñar un futuro viable, y,

por fin, una sociedad informada y alerta que pueda tomar decisiones responsables.

Una reforma del sistema de pensiones, en todo caso, debe partir de un debate en el que se planteen ciertas cuestiones estratégicas, antes y además de las posibles soluciones técnicas. Entre esas cuestiones están las siguientes.

Transparencia informativa, planteamiento del debate y mejora de la formación financiera de los usuarios

La reforma del sistema público de pensiones requiere de una discusión leal, abierta y completa. La cuestión es quién debe participar en esa discusión, y cómo y cuándo ha de hacerlo. Responder a esa pregunta requiere, a su vez, considerar las dos temáticas siguientes.

Información a la sociedad y desde ella

Imaginemos a una persona de cierta edad que se plantea la siguiente pregunta: con la normativa actual y el conocimiento que tenemos actualmente sobre la posible evolución de nuestra economía, la tasa de ocupación, la pirámide de población, etc., ¿será la pensión pública que me tocará cobrar cuando me jubile suficiente para financiarme un nivel de vida parecido al actual? Las sociedades en que los ciudadanos tienen acceso a una respuesta para esta pregunta son sociedades bien informadas, y, viceversa, aquellas en las que la respuesta es esquiva han de hacer sus deberes en materia de transparencia.

El futuro del sistema público de pensiones no pertenece a un sanedrín de expertos. Indudablemente, a determinada altura del camino, las soluciones y los pasos ulteriores han de quedar en manos de quienes tienen la cualificación y la responsabilidad suficiente para diseñarlas. Sin embargo, hay pasos previos muy importantes que puede y debe dar la ciudadanía en su conjunto. Es importante abrir un debate mucho más amplio, ya que es toda la sociedad la que puede y debe conocer el problema y formarse una opinión al respecto. Éste es un derecho de los ciudadanos que los poderes públicos han de impulsar y facilitar de modo decidido.

Por ahora, los españoles no parecen tener el futuro de las pensiones entre sus preocupaciones principales, en buena medida porque la información relevante no se pone a disposición de los ciudadanos. El historial de cotizaciones pagadas, el valor actual de las que cabe esperar que se paguen, el nivel esperado de la futura pensión pública, el valor actual de las pensiones que un día se cobrarán, el balance entre aportaciones y prestaciones, el nivel de vida futuro garantizado, son todos ellos datos reales o estimativos que hoy es

sencillo facilitar, gracias a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Sin embargo, no se le facilitan al ciudadano. Toda la información relevante que recibe de la Seguridad Social es su historial laboral y simulaciones de la pensión futura cuando la edad del trabajador se acerca mucho a la de su jubilación.

El ciudadano ha de ser regularmente informado en dos vertientes: la personal, que afecta a sus cotizaciones y prestaciones, y la colectiva, que afecta a la sostenibilidad general de las pensiones públicas. En todo momento, el ciudadano ha de tener fácil acceso a la información sobre su balance individual (pasado, presente y futuro) de aportaciones y prestaciones, así como a una estimación rigurosa y metodológicamente sólida de los flujos de ingresos y pagos del sistema público de pensiones, con indicación de los eventuales desequilibrios, temporales o permanentes, previstos en el sistema.

En algunos países, esta última tarea la abordan comisionados independientes del poder político, una idea interesante. Las voces sobre algo tan sensible como la sostenibilidad financiera de las pensiones públicas han de quedar por encima de los avatares del debate estrictamente partidario. Por ello, la decisión de dotarnos de una institución similar a la mencionada podría ser una excelente idea para ampliar la identificación ciudadana con el sistema y la confianza pública. Ello comportaría la aprobación de un estatuto que fijara los mecanismos de designación de sus integrantes, su idoneidad técnica, la duración de su mandato, su responsabilidad y su autonomía respecto de otros poderes públicos. En muchos países, también en España, se dan ejemplos de instituciones dotadas de autonomía, que pueden servir como modelo.

Además, la información sobre la sostenibilidad del sistema exige de los poderes públicos, especialmente de los partidos políticos, la superación del discurso sobre la salud financiera del sistema desde un enfoque puro de caja, que sólo tiene en cuenta los flujos de ingresos y pagos del último periodo cerrado. Afirmar que la Seguridad Social tiene excedente porque ha ingresado más que lo pagado el ejercicio anterior sólo introduce ideas erróneas y ruido en el debate. Lejos de ello, debe adoptarse el enfoque de la solvencia a largo plazo, indicándose con claridad las fechas previstas de déficit y el monto de éste.

Se precisa mejorar sustancialmente la formación financiera de los usuarios, para su mejor entendimiento de la información que reciban sobre el sistema de las pensiones públicas. Como quiera que se conforme el sistema público de pensiones, nunca podrá garantizar el nivel de vida previo a la jubilación a todos los trabajadores, y por tanto siempre será necesario que éstos se impliquen en procurarse un retiro adecuado. Ello presupone que el ciudadano conozca adecuadamente las alternativas de que dispone, sepa valorarlas y sea

capaz de optar por la que más se adapte a sus necesidades. Esto implica discutir e implantar planes para mejorar la formación financiera de la población.

Continuar y mejorar el Pacto de Toledo

El Pacto de Toledo, un acuerdo entre todas las fuerzas parlamentarias para establecer los elementos básicos del presente y futuro del sistema de pensiones y circunscribir así el espacio de las legítimas diferencias partidarias, fue un notable avance en su momento. Ese acuerdo básico es un activo social innegable desde el que es preciso construir la coalición de fuerzas sociales y políticas a favor de la reforma que ahora se postula. Sería un derroche de energía social la renuncia a obtener el mayor consenso posible alrededor de los cambios precisos para lograr la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones. Sin embargo, el carácter insoslayable del esfuerzo preciso para ello y la elevación del coste que supone su dilación, impiden interpretar el deseable acuerdo como equivalente a la unanimidad. La responsabilidad de los poderes públicos en el impulso del diálogo y el entendimiento entre los interlocutores sociales o entre las fuerzas políticas, de ninguna manera puede ser óbice o justificación para la elusión de las propias obligaciones. Una decidida y bien pensada reforma de nuestro sistema de pensiones como la que esta Comisión postula debe contar con una amplia coalición de apoyo social y político. Pero, sobre todo, debe hacerse.

Unas palabras sobre el entramado político

No hay que olvidar que en no pocos países, los jubilados son un grupo de interés y de opinión muy fuerte. En Estados Unidos, por ejemplo, han sido declarados el grupo de presión más poderoso del país, no sólo por su tamaño (40 millones de afiliados) o el acceso a recursos económicos, como por el enorme caudal de tiempo que sus integrantes dedican a ponerse en contacto con sus representantes políticos. Es decir, la fuerza de la opinión de los grupos de jubilados o mayores no ha de verse sólo en términos numéricos, algo que hacen evidente las previsiones demográficas, sino desde el punto de vista de que esos mayores no sólo serán más, sino el que, como personas no activas laboralmente, tendrán bastante más tiempo para sus tareas de influencia. Otro rasgo importante del lobby de los mayores es que concentra sus reivindicaciones en pocos asuntos, reduciendo en sus actividades la pluridimensionalidad de la vida de los mayores a su faceta de perceptores de prestaciones sociales, fundamentalmente pensiones y salud. De este modo, sus esfuerzos se dispersan poco y ganan en cohesión.

Todo ello explica la creciente importancia, cuantitativa y cualitativa, del grupo de presión ligado a la jubilación.

Las simulaciones matemáticas así lo sugieren. Cualquiera que sea la brecha en porcentaje de votos entre dos formaciones políticas que compitan por el poder, aquélla se estrecha notablemente si en el modelo de análisis el partido que va detrás consigue captar muchos votos entre los votantes jubilados sin una clara adscripción ideológica (y que, por tanto, suelen cambiar de voto según las circunstancias). En algunos escenarios, cabe incluso que se dé un vuelco electoral gracias a esa captación. La clave del juego está en que los votantes mayores no sólo son cada vez más, sino que, dada su estrecha definición de intereses como grupo, son más susceptibles de reaccionar a una oferta electoral, una sola, que los ciudadanos más jóvenes, con intereses comunes menos concentrados, lo que les hace estar atentos a ofertas más variadas, dispersándose su voto. En términos generales, cuanto más tiempo pase, aumenta la probabilidad de que cualquier formación política haga una apuesta electoralista buscando el voto de los jubilados indecisos. A partir de 2030, aproximadamente, esta estrategia puede llegar a parecer central para cualquier partido político con aspiraciones de gobierno. De hecho, en varios países, entre ellos los escandinavos, ya existen formaciones políticas de pensionistas.

Lo anterior no implica que los mayores sean contrarios a toda reforma del sistema de pensiones. Serán sensibles, por ejemplo, a las medidas que no sobrecarguen los recursos de los activos, porque eso pondría en peligro el pago de las pensiones. Por ello, a largo plazo los mayores no tenderán a reclamar mayores cotizaciones. Otro aspecto es el de la edad legal de jubilación. Contra lo que pueda parecer en un análisis superficial, las organizaciones de mayores probablemente no pongan problemas para que un gobierno aumente la edad de jubilación, porque esa medida ayuda a mejorar la solvencia del sistema, y, por tanto, asegura más sus pensiones, y porque no les afecta, al estar ya jubilados. De modo que, cualquier estrategia de reforma del gasto social, sobre todo planteada a largo plazo, ha de tener en cuenta esa posible evolución del grupo de los mayores.

Un escenario inquietante es el de una sociedad fragmentada y particularista, en la que cada grupo se obsesiona con sus propias demandas y derechos, y en la que, en ese contexto, la presión de los votantes se guía por sus intereses inmediatos, rechazando cualquier reforma relevante lo suficientemente intensa como para contrariarlos. En ese escenario, unos partidos políticos que asumen una actitud de acomodación, no tomarían decisiones o tomarían decisiones por razón de sus réditos electorales inmediatos, y las reformas serían imposibles.

Pero, por otra parte, cabe imaginar que si se adoptan ya ciertas reformas, éstas pueden facilitar el desarrollo de una estrategia razonable, realista, reformista y solidaria por parte del público y en concreto de los mayores, lo que puede ayudar a su vez a los partidos políticos para que ellos también estén a la altura de la situación.

1.2. La cuestión del nivel de las pensiones

¿Qué nivel ha de tener una pensión suficiente?

Los sistemas de pensiones encajan, históricamente, en dos grandes tipos: el bismarckiano o centroeuropeo, que pretende una prestación que reproduzca el nivel de vida del que se ha disfrutado durante la vida activa, y el beveridgiano o anglosajón, en el que la pensión proporciona unos ingresos mínimos, complementados por el ciudadano a partir de otras fuentes. Ambos tienen sus pros y sus contras, y difieren notablemente en sus costes y su funcionamiento. Discutir sobre ellos equivale a hacerlo sobre dónde se sitúa la frontera de la pensión suficiente.

Criterios de revalorización de las pensiones

La pensión es una prestación que cambia con el tiempo, generalmente, revalorizándose. Esa revalorización puede ser totalmente discrecional, si bien esta fórmula ha desaparecido hace tiempo en la mayoría de los sistemas, incluido el español. Parece más recomendable que las pensiones evolucionen según criterios prefijados y conocidos. Quedaría por dilucidar la sustancia de esos criterios. Al respecto, existen dos enfoques básicos.

El primero se basa en mantener el poder adquisitivo de las pensiones, por lo que habría que actualizarlas teniendo en cuenta la inflación. Ello tiene la ventaja de procurar a los pensionistas un marco de evolución conocido para su propia planificación financiera, que les cubre de los errores en política macroeconómica. Sin embargo, tiene el inconveniente de que divorcia al sistema de pensiones de la evolución real de su verdadera fuente de recursos, los salarios. Por ello, por ejemplo, para garantizar la revalorización en momentos de caída de los salarios reales (los nominales crecen por debajo de la inflación), se requiere un mayor esfuerzo de cotización, penalizándose la creación de empleo.

El segundo enfoque parte de la constatación de que si son los salarios los que financian las pensiones, éstas han de evolucionar como lo hagan aquéllos, creciendo o decreciendo acompasadamente. Este enfoque tiene dos grandes ventajas. Por una parte, es mucho más sostenible a largo plazo que el

anterior, pues, de alguna manera, se pagan pensiones en la medida en que pueden pagarse. Por otra, la tasa de cotización, un impuesto al empleo, se mantiene estable. Su gran desventaja es que liga la suerte de las pensiones a la de los salarios, perjudicando a los pensionistas en caso de recesión o caída del salario real. Lo cual nos lleva a un debate más amplio sobre lo justo de ese resultado.

España tiene ya, desde hace más de una década, un sistema de revalorización de las pensiones, no discrecional en lo esencial, que no ha generado descontento social y, por lo tanto, puede considerarse satisfactorio para las exigencias de la sociedad y la economía. No obstante, dicha satisfacción debe pasar por el tamiz de la sostenibilidad; el hecho de que el sistema se considere satisfactorio no quiere decir que no deban analizarse aquellas medidas que sean necesarias para hacerlo financieramente estable en el tiempo. Precisamente las alternativas de ajuste automático consideradas en las reformas ya aplicadas en otros países -con Suecia y Alemania³ como ejemplos habituales-, han ido dirigidas a buscar la consolidación de un sistema de ajuste reglado, objetivo y sostenible, como aquí se pretende.

Ampliación de los años de cómputo para el cálculo de la pensión

La ampliación de los años de cómputo para el cálculo de la pensión es una de las medidas más habitualmente citadas como herramienta posible para la reforma de las pensiones públicas. Por sí misma, puede contribuir sustancialmente a la solvencia del sistema, pero reduce su generosidad, al introducir en el cálculo de la prestación años más cercanos al inicio de la vida laboral, en los que se perciben salarios más bajos y se cotiza menos.

Como ya hemos dicho, no es nuestra intención apostar por una u otra herramienta de manera concreta, pero sí hemos de afirmar que es fundamental que el debate sobre la aplicación de esta medida sea transparente y global, para que los ciudadanos puedan conocer las circunstancias en que esta reforma podría producirse, sus razones y su posible impacto. Pero no sería aceptable una aplicación a espaldas del conocimiento público.

1.3. La medida principal de la “caja de herramientas”: prolongar la vida laboral

³ La legislación sueca dispone de fórmulas para el cálculo de los activos y pasivos del sistema de pensiones, con mecanismos de ajuste automático de las revalorizaciones en el caso de que los segundos superen a los primeros. Por lo que se refiere a Alemania, la evolución de las pensiones está ligada a la de variables como la relación entre cohortes de población en edad activa o pasiva.

Una eventual reforma de las pensiones dispone de una amplia “caja de herramientas”, esto es, de medidas posibles que admiten diversas combinaciones. No es el momento de decidirse por una u otra combinación, sino de deliberar públicamente sobre esas medidas..

El criterio básico de sostenibilidad de un sistema de pensiones de reparto es que la relación entre los años de trabajo y los años de percepción de pensión permanezca relativamente estable. Por el contrario, en España, como en otros países, los pensionistas tienden a vivir cada vez más, mientras que los trabajadores tienden a trabajar cada vez menos años. Esto último es resultado, primero, de que los jóvenes han ido postergando cada vez más su ingreso en el mercado de trabajo, por dedicar más años a sus estudios reglados, y, segundo, de que la edad efectiva de jubilación, que cayó durante un tiempo, ha acabado por estabilizarse, sin aumentar, a consecuencia, sobre todo, del constante drenaje de trabajadores jubilados prematuramente.

A ello se unen ciertos defectos estructurales de nuestro mercado laboral, que favorece los ajustes vía empleo en perjuicio de otras alternativas como la revisión de los niveles salariales, de jornada o la incorporación de otros mecanismos de flexibilidad que favorezcan el mantenimiento de los puestos de trabajo mediante la modificación de sus condiciones.

En sistemas de protección financiados en todo o en parte por medio de cotizaciones sociales, es crítico favorecer la creación de empleo (mayores tasas de empleo significan más cotizantes y por tanto más recursos) y que la legislación laboral se oriente especialmente hacia este objetivo. El mercado laboral español, además de un problema de paro estructural, registra tasas relativamente bajas de participación y de empleo.

Respecto del aumento de la esperanza de vida tan sólo podemos felicitarnos por ello y procurar que siga aumentando. En lo que sí podemos y debemos actuar es en el flanco de la vida laboral, procurando su extensión. Por una parte, cabe extenderla por el extremo de los más jóvenes, con un mercado de trabajo que no dificulte el acceso al empleo de los jóvenes, especialmente los no cualificados y un sistema de enseñanza en el que sean fáciles y habituales las transiciones desde y hacia el mercado de trabajo y las situaciones híbridas del tipo estudiante trabajando a tiempo parcial. Por otra, y esto es claramente más importante, es necesario incrementar muy sustantivamente la proporción de personas de cincuenta años o más que sigue trabajando.

Es necesario, por tanto, un compromiso global, de interlocutores sociales y fuerzas políticas a favor de la prolongación de la vida laboral. Un compromiso así sería del todo afín con las tendencias económicas a largo plazo. La

producción de bienes y servicios descansa cada vez menos en la mera fuerza física de los trabajadores, por lo que el desgaste físico menoscaba mucho menos que antes la dedicación laboral de los mayores. Además, esos mayores cada vez contarán con mejores cualificaciones, lo que aumentará su capacidad para lidiar con éxito a esas edades con los requisitos de los trabajos propios, cambiantes, de una economía del conocimiento.

Por lo pronto, hay que desincentivar de manera decidida las prejubilaciones masivas, y evitar que, directa o indirectamente, se financien con cargo a recursos públicos. Cabe también promover mejoras notables en materia de nuevas formas de trabajo con mecanismos más flexibles y variados que los existentes; el desarrollo del trabajo a tiempo parcial sigue siendo muy escaso en España. Se pueden imaginar también combinaciones más eficaces que las actuales de trabajadores a tiempo parcial que cobran simultáneamente parte de su pensión pública, como una de las estrategias de acceso paulatino a la situación de jubilación en sentido estricto. Y hay que seguir explorando la existencia de viveros específicos de trabajo para personas mayores.

Pero, sobre todo, hay que rediseñar el sistema de incentivos actual, con resultados perversos tanto para asalariados como para empresarios. A muchos de los primeros no les compensa seguir trabajando a partir de una cierta edad, pues la reducción de sus ingresos tras la jubilación es relativamente menor, los derechos extra que pueden acumular en los años de cotización restantes son también menores y la penalización por jubilarse antes de la edad legal no resulta onerosa. Además, muchos de ellos, por su edad, por el sector en el que han estado empleados o por los requisitos habituales en los puestos de trabajo que han ocupado durante muchos años, han acumulado muy poco capital humano, lo que dificulta enormemente su adaptación a situaciones cambiantes de la producción en la propia empresa o a una hipotética nueva empresa que les contratase.

Y los empresarios, conocedores de esos incentivos y de la tesitura de los empleados mayores, tenderán a confiar en exceso en liberarse de ellos, pues son muy costosos, y a contratar trabajadores jóvenes, menos costosos y, en las circunstancias actuales y pasadas del mercado de trabajo español, más dispuestos, en general, a aprender que los mayores.

En cualquier caso, hay que cambiar las normas que establecen un marco de incentivos perverso desde el punto de vista del mantenimiento en el mercado de los trabajadores mayores. Ello requiere considerar elementos como los siguientes.

Primero, y lo más fundamental, cabría discutir sobre la posibilidad de penalizar más la jubilación a la vez temprana y parcial, de modo que se altere sustantivamente el marco de incentivos al que se enfrentan los trabajadores e, indirectamente, los empresarios que les contratan o despiden. Con claridad, además, debe plantearse la eliminación del actual mecanismo de jubilación obligatoria a una determinada edad incluso en el caso en que trabajador y empleador están de acuerdo en su voluntad de continuar la relación laboral.

Segundo, en la misma línea, no tiene sentido que el erario público subvencione las prejubilaciones. Los incentivos públicos de carácter directo deberían, si acaso, circunscribirse a la conservación del empleo de los mayores.

Tercero, las políticas de empleo han de facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, pero sin descuidar, como suele suceder, el empleo o el retorno al empleo de los mayores. Éstos, en particular, han de disponer de ofertas específicas de formación que faciliten su reciclaje profesional. Y queda la eterna asignatura pendiente de que los servicios públicos de empleo contribuyan eficazmente a la búsqueda de trabajo. Esto requiere coordinar las reformas en la legislación laboral con otras en la educativa relacionadas con la compatibilización de trabajo y formación; o las que regulan la función pública.

Por último, desde un punto de vista más amplio, hay que reforzar lo más posible la coherencia entre la legislación laboral y la de Seguridad Social en lo tocante a la finalidad de mantener niveles altos de ocupación en los mayores. Ello implica discutir sobre la edad legal de jubilación (véase más adelante), pero también sobre las pensiones de invalidez y su conexión con el empleo, la regulación de los contratos de relevo, la cotización del trabajo a tiempo parcial, las entradas y salidas del empleo de los pensionistas, entre otros temas.

En particular, conviene subrayar la necesidad de diseñar esquemas de convivencia entre la vida activa y la pasiva, llamémosles de “flexitrabajo” o de “flexijubilación”, que permitan la coexistencia del salario y la pensión.

Retraso de la edad legal de jubilación

Varios países han retrasado en los últimos años la edad legal de jubilación, en correspondencia con la idea de mantener la relación entre los años trabajados y los años de pensión. En algunos de ellos, incluso, se ha optado por

mecanismos automáticos que postergan la edad legal de jubilación conforme las estadísticas oficiales constatan un aumento paralelo de la longevidad.

Los estudios realizados para esta Comisión indican que el retraso de la edad legal de jubilación, si bien no garantiza por sí mismo la sostenibilidad del sistema público de pensiones (de ser así, el debate acabaría aquí), tiene efectos beneficiosos sobre los desequilibrios presentes y futuros, no afecta a la generosidad de las prestaciones, y mitiga el impacto que tienen sobre ella otras medidas. Dicho de otro modo, prolongar la vida laboral no lleva a pensiones más bajas, lo que sí ocurre con otras reformas del sistema.

En gran medida, el debate sobre las pensiones públicas se reduce a un debate sobre cuánto queremos aportar. Normalmente, ese debate se refiere al cuánto de la cotización, pero también se trata de saber cuánto estamos dispuestos a aportar en forma de años de trabajo. Los españoles hemos de debatir este asunto y llegar a conclusiones informadas sobre las consecuencias de las diversas alternativas.

La jubilación ha de ser resultado de una decisión libre, no de una imposición. Debe haber una edad mínima a la que jubilarse con el máximo de derechos, pero más allá de ella, el retiro debe estar más en manos de los trabajadores que lo que está ahora. Los funcionarios y algunos trabajadores del sector privado han de jubilarse necesariamente llegada una cierta edad, luego no son libres de hacerlo cuando quieran. El resto de los trabajadores se enfrentan a la siguiente obligación: si quieren seguir trabajando más allá de los sesenta y cinco años, quizá a tiempo parcial o sólo esporádicamente, no pueden hacerlo de una manera sencilla y rápida, porque cobrar la pensión pública es incompatible en la mayoría de los casos con cualquier tipo de dedicación laboral.

1.4. Colaboración público-privada

El Estado, el mercado o la familia, cada uno por sí mismos, no pueden ofrecer una seguridad suficiente a las personas. Normalmente necesitan colaborar y sustentarse mutuamente para hacerlo. Lo mismo ocurre con el sistema de previsión, que seguramente requiere de un pilar público y otro privado bien coordinados entre sí.

En España, el pilar privado, instrumentado a través de fondos de pensiones, seguros de vida, seguros de salud y seguros de dependencia, supone menos de un quinto del sistema de pensiones considerado en su conjunto. ¿Debe aumentar ese peso? El debate social ha de responder a esta pregunta. Lo que nosotros defendemos es anterior a esa cuestión, y tiene que ver con lo

absurdo de una evolución desconectada de los ámbitos público y privado del sistema de previsión social.

Los sistemas públicos de pensiones de reparto tienen virtudes, pero también limitaciones. Comportan una forma de solidaridad directa entre generaciones, le crean al trabajador la idea inexacta de que recibe, como pensionista, lo que puso como trabajador. En un sistema de capitalización este problema no existe, pero se compromete la forma de solidaridad directa e inmediata entre generaciones del sistema de reparto (sólo recibe quien previamente ha puesto).

Esa caracterización no justifica que los sistemas público y privado deban avanzar desconectados. Las soluciones privadas pueden coordinarse con las públicas, coordinación que presenta, a priori, dos líneas posibles. En primer lugar, existen ejemplos, y el más citado habitualmente es el de la reforma del sistema sueco de pensiones, en los cuales los mecanismos de reparto y de capitalización son combinados dentro del propio sistema público; de forma que una porción de las cotizaciones de cada trabajador colabora en el pago de las pensiones de los jubilados; mientras que otra porción se dirige a algún instrumento de capitalización que engrosa la pensión del propio cotizante. La segunda vía consiste en el fomento del aseguramiento privado.

El sector privado, por su parte, ha de ser consciente de que la coordinación de sus esfuerzos con el esfuerzo público le dotaría de un matiz nuevo. Los operadores seguirían siendo privados y atentos a su margen de beneficios, sin embargo, al convertirse en una pieza más engranada con las piezas públicas del sistema de bienestar, se transformarían las condiciones de su operativa. En concreto, una coordinación público-privada en materia de pensiones de ese tipo implicaría, al menos, tres cambios sustantivos en el sector privado.

Primero, le sería exigible una mayor transparencia. Igual que hemos reclamado del sector público una máxima transparencia frente al cotizante, lo hacemos de ese hipotético sector privado. Igual que el cotizante debería saber bien cuánto le cuesta la factura de las pensiones, cuánto le costará y cuánto revertirá en él en la forma de su propia pensión pública, también ha de conocer las alternativas privadas existentes, sus características, sus resultados en el pasado y sus previsiones de futuro.

Segundo, es esperable que los precios de esos seguros privados sean inferiores a los actuales, pues los costes previsiblemente lo serán. En un mercado en el que el asegurado participa obligatoriamente los operadores tienen acceso a más clientes y puede ser que les resulte más fácil captarlos. Cabe imaginar que los productos desarrollados en este entorno costarían menos que los

desarrollados en mercados plenamente voluntarios, lo cual redundaría en precios inferiores, como sugiere el caso sueco.

Tercero, cabe exigirle al sector privado un esfuerzo en materia de producto. La extensión masiva del ahorro-previsión en una sociedad, sobre todo en la medida que alcance a capas de la misma de salarios relativamente bajos y menor formación, exige del concurso de ofertas de ahorro que sean, a la vez, sencillas y potentes, con una alta capacidad de responder a las necesidades concretas del ahorrador, su perfil de aversión al riesgo y capacidad de transferirle rentabilidades reales positivas. Estos objetivos, inseparables de una gestión profesional del ahorro, deben ser intensificados y colocados en el centro de la oferta financiera desarrollada en el ámbito de una coordinación público/privada.

Cabe hacer notar, en todo caso, que los ámbitos de previsión público y privado presentan algunas características diferenciales que aconsejan su coordinación en el marco de un sistema de previsión potente y capaz. En lo que atañe a los instrumentos privados, existen características importantes, como son:

- Su capacidad de complementariedad: la previsión privada, a través de diversos instrumentos, puede llevarse a cabo como un mero complemento de la previsión pública, sin que sea necesaria la sustitución de un instrumento por el otro.
- Su esencia como producto de capitalización: así como en un sistema de reparto la clave es que una generación soporta los gastos de otra, en uno de capitalización es la propia generación la que soporta sus propios gastos mediante el aumento de su ahorro en el tiempo, ahorro que es recuperado en el momento de la prestación (jubilación). Como decíamos, ninguno de los esquemas puede sustituir al otro; lo cual abona la tesis de que deban combinarse.
- Los sistemas privados tienen la capacidad de «clonar» las protecciones del público. Pueden otorgar prestaciones por jubilación, orfandad, viudedad, invalidez, e incluso de prestación sanitaria. Sus ámbitos de actuación son, pues, los mismos.
- Un sistema privado puede suponer, y de hecho lo supone en la mayoría de los casos, una transferencia de los riesgos. En un sistema de reparto, por ejemplo, es la sociedad en su conjunto la que asume el riesgo de la longevidad: si las personas viven más, es toda la sociedad la que corre con las consecuencias. En un esquema de aseguramiento, sin embargo, el riesgo de longevidad se ha trasladado al gestor.

2. Sanidad: atención a un caballo que puede desbocarse

Que el envejecimiento de la población española impactará en su gasto sanitario es algo insoslayable. En una década, uno de cada cinco españoles tendrá más de sesenta y cinco años y el coste derivado de su atención sanitaria, en ausencia de cambios en ésta, podrá representar entre cuatro y doce veces el del resto de la población de menor edad. Parece, pues, preciso afrontar ese escenario con atención.

Aunque el sistema sanitario público español todavía se compara con ventaja con el de otros países desarrollados en cuanto a la relación entre las prestaciones garantizadas y el coste de proveerlas, no es menos cierto que su impacto económico no ha hecho sino crecer. El coste del sistema público de salud (un 71% del total) ha pasado de un 2,3% del PIB en 1970 a un 4,2% en 1980 y a más de un 6% del PIB en 2007.

No obstante, cuando se habla del problema que el envejecimiento de la población puede crear en el ámbito de la sanidad se puede caer en una primera tentación, la de dejarse llevar por una interpretación fatalista, según la cual el envejecimiento generará un aumento del gasto sanitario de gran calibre, ante lo que poco se puede hacer. Esta Comisión ha estudiado este problema, con la valiosa ayuda de las estimaciones del estudio que se ha utilizado como base para este dictamen, y ha concluido que esa afirmación es inadecuada.

Según esas proyecciones, por sí mismo, el envejecimiento no va a suponer para el sistema sanitario costes que no se puedan arrostrar si el crecimiento económico entra dentro de unos márgenes razonablemente esperables. Las proyecciones de la OCDE sitúan el gasto sanitario público español en el 7,4% del PIB en 2050, tan sólo 1,4 puntos porcentuales más que en 2007. Las recientes previsiones de la Comisión Europea lo sitúan en un 7,2% del PIB en 2060, según el escenario medio, el más probable.

En la moderación de la tendencia al crecimiento que implican esas cifras están implícitos un cierto optimismo y la seguridad de que se producirán cambios en los comportamientos. Primero, la convergencia tecnológica de la sanidad pública española con las más avanzadas se producirá paulatinamente. Segundo, la mayor longevidad irá unida a una mejora de la salud y, por tanto, a un aumento relativo de los años de vida exentos de cuidados sanitarios crónicos. Por último, la incorporación de nuevas prestaciones al sistema se hará mucho más pausadamente que en el pasado y más acompasadamente con el crecimiento económico, lo cual es plausible, dado el nivel ya alcanzado en el proceso de universalización de la sanidad pública.

En este punto hay que evitar una segunda tentación, la de pensar, tras la lectura de los párrafos anteriores, que el gasto sanitario no planteará problemas en los años venideros. Sí los planteará, y pueden ser serios.

Afortunadamente, parece que el caballo de la sanidad pública no va desbocado. Sin embargo, aún queda por juzgar la actitud del jinete. El gasto sanitario no depende sólo de la estructura de edades de los pacientes, y ni siquiera depende de ese factor de forma fundamental, como demuestra la evolución reciente. Todavía somos una sociedad relativamente joven, pero, como cualquiera que siga el día a día económico y político del país sabe, el gasto sanitario ya es un problema grave para las administraciones a cargo de la sanidad pública, y su gravedad ha crecido rápidamente los últimos años. De hecho, si proyectáramos mecánicamente las tendencias actuales, el gasto sanitario público se situaría cerca del 16% en 2020, es decir, muy por encima de las previsiones de la OCDE y fuera de control.

Las causas del crecimiento del gasto en el pasado hay que buscarlas más en la mejora de las prestaciones y en la universalización de su disfrute que en los cambios demográficos. En España, con el resto de la OCDE, el factor demográfico ha contribuido en poco más del 10% al incremento del gasto. En realidad, su evolución tiene un importante componente discrecional, relativo a la cartera de servicios que se ofrecen y al ritmo e intensidad de la incorporación de las novedades tecnológicas y terapéuticas.

Los costes y los precios del sector sanitario han crecido históricamente más que el IPC o que el PIB. Por ello, una mera proyección del gasto que sólo tenga presente la distribución de la población por edades será necesariamente errónea.

Algunas características de la sanidad pública española la hacen especialmente vulnerable al paso del tiempo. Por lo pronto, el gasto presupuestado siempre acaba superado, un dato que suele conocerse con retraso, lo cual refleja la falta de control crónica de sus magnitudes básicas. Además, algunos de sus componentes, por razones de diseño institucional y hábitos sociales, desbordan los parámetros de otros sistemas sanitarios públicos. Es el caso del gasto per cápita en medicamentos, en el que España se sitúa a la cabeza de la OCDE. Y lo es también de la frecuencia de uso de los servicios, que genera un 40% más de visitas al médico que en la media de la UE15, o de la congestión de los servicios de urgencias, con muchos casos atendidos ajenos a la naturaleza de esos servicios.

A estos factores bien conocidos hay que añadir la falta de transparencia del sistema para informar, analizar y evaluar las mejores y más eficientes prácticas terapéuticas y de gestión de los servicios. La arquitectura

competencial y funcional del Sistema Nacional de Salud ha derivado en la carencia de indicadores adecuados y, por tanto, de señales precisas respecto del uso de los recursos disponibles, así como en la no menos notoria ausencia de incentivos para su mejor utilización. En un sector intensivo en trabajo cualificado, en el que la innovación en los tratamientos y en las tecnologías pone a disposición de los ciudadanos nuevas terapias, las mejoras de eficiencia habrían de atemperar el crecimiento del gasto.

Por todo lo anterior, el optimismo acerca del impacto del envejecimiento en el gasto sanitario presupone la adopción de medidas de control como las aplicadas en otros países. Entre ellas, se trata de modular la introducción de nuevas prestaciones y de nuevas tecnologías de diagnóstico y tratamiento según su efectividad probada, de moderar el gasto farmacéutico, de organizar más eficientemente los distintos servicios sanitarios, y de establecer incentivos más adecuados para el uso racional de los recursos materiales y humanos.

Lo que aquí se quiere enfatizar es la necesidad de que el sistema público, principal componente del sistema sanitario, incorpore los mecanismos de gestión más eficientes para ofrecer sus servicios con la calidad requerida y al menor coste posible. Que esto se consiga mediante gestión directa por los responsables públicos de los servicios sanitarios o con fórmulas diversas que permitan la colaboración mayor o menor de los operadores privados es una decisión que compete a los titulares de cada subsistema sanitario en el marco de las leyes. Lo que este dictamen defiende es que no podemos darnos por satisfechos con un sistema sanitario que da buenas prestaciones pero es poco productivo, pues estaríamos plantando la semilla de la inflación de costes que queremos evitar: como es poco eficiente, cuando se añadan nuevas prestaciones, el gasto aumentará por encima de lo necesario.

En definitiva, en un escenario razonablemente optimista sobre los comportamientos sociales y la acción pública, es probable que el peso del sistema sanitario sobre el PIB todavía se eleve en las próximas décadas. Ello constituirá una demanda adicional sobre los recursos públicos, muy presionados ya por el impacto del envejecimiento sobre el sistema público de pensiones y por otras importantes rúbricas. Hay que insistir en que el aumento del gasto puede llegar a niveles de difícil asunción si no se adoptan a tiempo y decididamente medidas que modulen su evolución más reciente, incorporando mecanismos racionalizadores de los que hoy carece el sistema sanitario público. Entre éstos, es prioritaria la moderación del gasto farmacéutico, para lo cual hay fórmulas con distinto impacto y grado de aceptación social. Pero se necesitan también una mejor coordinación entre las administraciones del Sistema Nacional de Salud, nuevas políticas preventivas que extiendan hábitos saludables, procedimientos bien establecidos para la definición de la cartera

de servicios y la homologación de tratamientos y otras prestaciones del sistema, así como la adopción de fórmulas organizativas e incentivos apropiados que promuevan, de manera transparente y evaluable, la eficiencia en la gestión de los servicios y la productividad de los profesionales.

3. La encrucijada de la dependencia, justo al comienzo

El sistema español de ayuda a los dependientes se encuentra todavía en sus inicios. Sin embargo, ya son evidentes sus profundos problemas de financiación. Éstos habrían aflorado en circunstancias normales, pero se han hecho especialmente evidentes con el concurso de la crisis económica y, en principio, lo que debería ser el estrechamiento del margen de maniobra fiscal de las administraciones públicas si no quieren un exceso de endeudamiento de las cuentas públicas.

No parece probable que la mayor parte de la gente haya supuesto nunca que la pensión de jubilación diera para pagar todos los gastos en que incurrirá el jubilado a lo largo de su vida. Lo normal es contar con la familia y, obviamente, con el Estado, que proporciona muchos servicios (sanidad, por lo pronto) financiados con los impuestos de todos, también de los pensionistas.

En todo caso, el planteamiento del problema de la dependencia ha servido para hacer aún más patente a la sociedad española la incapacidad de las prestaciones de jubilación, por sí solas, para garantizar un nivel de vida adecuado cuando concurren con extendidas situaciones de dependencia. El sistema español de Seguridad Social tiene una tasa de sustitución mediana del 81,2%, muy elevada en el marco de los países de la OCDE; y cabe pensar que este hecho ha podido sugerir el espejismo de una casi suficiencia de las pensiones. Lo cierto es que el debate sobre la dependencia ha aflorado la realidad de que las necesidades económicas de las personas situadas en la denominada cuarta edad (más allá de los setenta y cinco u ochenta años) no son equiparables con las de la vida activa, sino que pueden ser superiores o muy superiores.

A la hora de evaluar el impacto del envejecimiento en el gasto de dependencia, vemos muy poco margen para el optimismo confiado. Algunas previsiones de la Comisión Europea y de la OCDE sugieren que, en términos reales, cada euro gastado hoy en dependencia tendrá que ser entre tres y siete euros a mediados de siglo. De todas formas, al igual que con la sanidad, no hay que dejarse llevar por el espejismo de proyecciones únicamente basadas en la demografía, pues infravaloran la evolución real de los costes. Lo que la experiencia internacional nos dice, y se ve corroborado por sospechas razonables sobre nuestra propia situación, es que en las décadas siguientes seguirán dándose presiones al alza en el gasto de dependencia.

Que ese gasto no puede ser juzgado sólo según criterios demográficos o estructurales lo demuestran las enormes diferencias entre países, con gastos en porcentaje del PIB que varían desde casi cero hasta varios puntos. Lo cual demuestra que la explicación principal de los distintos niveles de gasto en dependencia es fundamentalmente cultural, y probablemente también política, y tiene que ver con las prestaciones ofrecidas y el ritmo al que se van introduciendo.

El problema básico es relativamente fácil de formular: en puridad, ni en España ni en otros países se sabe a ciencia cierta adónde llegará el gasto en dependencia. Dada esta ignorancia, lo lógico es comenzar por enterarse y, como medida de prudencia, por lo pronto, modular sus costes en la medida de lo posible.

Una política inteligente en materia de la dependencia ligada al envejecimiento combinará las medidas más adecuadas para atemperar o detener la tendencia inflacionaria de los costes de la dependencia.

No hay una única estrategia de eficiencia y no es función de este dictamen proponer una política, sino sus orientaciones básicas. Entre ellas, conviene atender a las siguientes.

En primer lugar, el núcleo duro de los costes de la dependencia es el catálogo de servicios. En este terreno, el responsable último de la atención al dependiente tiene un importante margen de maniobra en dos ámbitos. Por un lado, define el propio catálogo, lo que deja en sus manos que la oferta global de servicios esté en consonancia con las posibilidades reales de financiación. Por otro lado, como el responsable del sistema representa, de alguna forma, a una masa de beneficiarios, puede obtener términos ventajosos para ellos en su negociación con el prestador de servicios. Como principio general, el catálogo de servicios ofrecido por los diferentes responsables de las prestaciones no puede ser un maremágnum confuso. Una vez definido adecuadamente ese catálogo, será posible discutir quién lo va a pagar. Obviamente, cuanto más coordinen entre ellos los distintos responsables la definición del catálogo y la negociación con los prestadores, mayor fuerza tendrán esos responsables. Todo ello sin negar la autonomía de decisión que corresponde a cada administración regional.

En segundo lugar, si se trata, sobre todo, de controlar los costes de los servicios, no tiene mucho sentido que la parte principal de las ayudas a la dependencia se limite a subvenciones directas a los cuidadores informales, dificultando así las estrategias de eficiencia..

En tercer lugar, cabe establecer estructuras de previsión públicas y privadas más o menos coordinadas. El sistema español de dependencia se ha diseñado recientemente como un sistema de prestación pública en el que la participación del sector privado se produce, por un lado, mediante seguros con beneficios fiscales limitados a la dependencia severa, y, por otro lado, sobre todo, mediante el copago por parte del dependiente, dando por descontado, además, la presencia de la familia, que es la clave de la solidaridad intergeneracional, en particular entre hijos mayores y padres ancianos. Estamos, pues, ante una triple fuente de previsión: el prestador público, el eventual prestador privado de servicios a la dependencia severa, y el esfuerzo del propio dependiente y de su familia, lo que supone no sólo un esfuerzo económico sino también una aportación de tiempo y energía.

Si nos atenemos al aspecto de la financiación de la atención a los dependientes, ese esquema, en su diseño actual, tiene ventajas, pero también inconvenientes. El principal es que se parte de la premisa de que, en el fondo, la financiación de la atención a la dependencia es un problema que afecta sólo a los dependientes o a quienes están a punto de serlo. Primero, el prestador público sólo presta servicios a los ya calificados como dependientes. Segundo, el seguro privado, al ser voluntario y estar sólo primado en el caso de la dependencia severa, sólo tenderán a suscribirlo aquéllos para los que esa eventualidad sea probable, es decir, personas de edades avanzadas y con problemas ya identificados. Por último, el copago afecta únicamente a quienes ya son dependientes. Se puede argumentar que los no dependientes también participan en el copago a través de los impuestos, pero los contribuyentes no tienden a verlo así, aunque es rigurosamente así.

Hay aquí un margen para una discusión acerca de la posibilidad de ampliar el campo de la responsabilidad o la actuación personal a este respecto. De manera análoga a argumentar que la respuesta al reto de las pensiones se concreta en el mensaje de que será necesario trabajar más años, cabe argumentar que la respuesta al reto de la dependencia se puede resumir en el mensaje de que todos debemos hacer algo para prever las situaciones de dependencia, más allá del copago ya previsto.

Un sistema de dependencia eficiente implica activamente en su financiación no sólo a los ya dependientes o a los que se sienten cercanos a serlo, sino a capas amplias del resto de la población adulta, si no a toda. Es cierto que participamos en esa financiación pagando los impuestos, pero también lo es que eso no nos hace conscientes de los costes que afrontamos. En este sentido, cabe señalar que se han ensayado distintas alternativas que pasan por la financiación a través de impuestos, recargos en éstos, el aseguramiento obligatorio, aseguramientos privados, y otras.

IV.

Un Decálogo de recomendaciones

Nuestra intención con este dictamen no ha sido trazar una meta concreta, sino un camino. La magnitud de los retos a los que se enfrenta nuestro sistema público de bienestar, sobre todo por el envejecimiento de la población, hace que no tenga sentido fiarlo todo a una única reforma.

Las reformas posibles son bastantes, y muchas de ellas, válidas. Lo que no sirve es la situación actual, en la que no se discuten seriamente las reformas.

Concluimos nuestro dictamen con un decálogo, que resume las cosas en que creemos que hay que hacer algo para poder afrontar adecuadamente los retos que el envejecimiento plantea a nuestro sistema público de bienestar. Diez puntos sobre los que deberían empezar a deliberar ya los grupos políticos, los interlocutores sociales, las organizaciones civiles, los medios de comunicación y la sociedad en general.

1. Importancia de debates y reformas, cohesión social, urgencia.

La sociedad española necesita un debate serio y profundo y una serie de reformas para evitar una grave crisis de su sistema de bienestar, que es una pieza clave y determinante del grado de cohesión social del conjunto de España. Lo necesita con urgencia. La sociedad debe iniciar su debate ahora e iniciar sus reformas muy pronto.

2. Crisis de sostenibilidad de las pensiones públicas antes de dos décadas.

Es preciso asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones públicas. Hay razones para pensar que, de seguir las tendencias demográficas y económicas en curso, el sistema comenzará a no ser sostenible antes de dos décadas. Y un problema financiero de estas dimensiones que puede producirse dentro de dos décadas debe solucionarse ahora, porque, de lo contrario, cuando se produzca ya no tendrá solución.

3. Debate.

Un debate razonado y ecuánime sobre la cuestión es indispensable. Toda la sociedad debe implicarse en él. Esto incluye a los mayores de hoy tanto como a los adultos y los jóvenes que serán los mayores de mañana; a la sociedad civil a través de sus organizaciones y asociaciones de toda índole tanto como a los ciudadanos interesados en los asuntos públicos y a los partidos políticos. Son necesarias las voces de los expertos. Y, por supuesto, en ese debate y en el sistema de decisión final las autoridades públicas representativas deben desempeñar el papel destacado que les corresponde.

4. Información.

La deliberación pública sobre el sistema de pensiones necesita basarse en una información fiable y completa sobre la cuestión. En esta materia urge un cambio drástico respecto a la situación actual. Los ciudadanos carecen hoy de información suficiente sobre sus pensiones y sobre el sistema en su conjunto. Les falta una información precisa como cotizantes, sobre sus cotizaciones pasadas y futuras, y sobre su previsible pensión pública. Y les falta como votantes: los responsables políticos han de presentar las cifras en términos de la solvencia financiera del sistema a largo plazo. Conviene constituir una institución pública independiente responsable de velar por el acopio de esa información y por su difusión en la sociedad.

5. Prolongación de la vida laboral,

Hay que acometer varias medidas para asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones públicas, pero la principal de ellas es incentivar decididamente la prolongación de la vida laboral. Esta prolongación es una condición necesaria para sostener el sistema a largo plazo. Es muy aconsejable elegir esa opción y corregir así la tendencia contraria de muchos años, alterando sustancialmente un cuadro de incentivos que hoy impulsa a una jubilación prematura. Asimismo, conviene recordar claramente que, sin un marco de incentivos para crear empleo, a corto y sobre todo a largo plazo, las apelaciones a prolongar la vida laboral serían un completo contrasentido.

6. Nivel de pensiones.

La sociedad debe decidir y revisar, en su caso, los niveles de pensiones que considera idóneos. Para ello tendrá que ponderar dos tipos de criterios, debiendo acudir tanto a criterios de justicia, equidad y solidaridad, lo que supone un debate moral complejo, como a criterios de realismo y pragmatismo, a la vista de los recursos limitados de que se disponga.

7. Ajustes.

Establecidos socialmente los niveles de las pensiones que parecen deseables y posibles debe optarse por mecanismos periódicos (por ejemplo anuales) de ajuste prefijados, que sean relativamente simples y eficaces. Por otra parte, puede ser conveniente que, con objeto de ajustar en mayor medida las pensiones a las cotizaciones, se acometa una revisión de las bases del cómputo de las pensiones que tenga en cuenta el conjunto de la vida laboral.

8. Público y privado.

El sistema de bienestar que se han dado los españoles a sí mismos a lo largo de muchos años es un sistema mixto, y debe permanecer así en lo fundamental. El Estado desempeña en él un papel destacado; pero las familias, la sociedad civil y las empresas desempeñan igualmente funciones muy importantes. Es evidente que si el sistema de pensiones públicas tiene límites, y no puede asegurar a todos los pensionistas un nivel de vida parecido

al que tenían en los últimos años de su vida laboral, no debiera eludirse el reforzamiento del papel que en nuestra sociedad pueden jugar las pensiones privadas y otros sistemas de previsión social. Estos sistemas deben ser sólidos, eficientes, de fácil acceso, y deben proporcionar la información necesaria y operar con la transparencia debida.

9. Sanidad.

La sociedad debe estar atenta a mantener y mejorar su sistema sanitario, teniendo en cuenta también en este caso los efectos del envejecimiento de la población. Es de prever un aumento importante del gasto sanitario debido a un aumento de la demanda y de los costes sanitarios, como ocurre en todos los países. Por ello, la sanidad pública debe seguir introduciendo mecanismos que, sin menoscabar sus prestaciones, incentiven la productividad y la eficiencia de sus actuaciones, independientemente del modelo de gestión de los recursos públicos que se adopte.

10. Dependencia.

Por motivos análogos, la sociedad debe saber que si quiere aplicar una política generosa de atención a las situaciones de dependencia, que aumentarán con la mayor longevidad de la población, tiene que atender a la provisión de los recursos correspondientes. Para ello, debe coordinar las actividades de todos los proveedores públicos, e introducir desde ahora mecanismos de productividad y eficiencia en su gestión. Es imprescindible un sistema de financiación sólido, estable y de amplia base. A la vista de la experiencia ya vivida en esta materia, hay que reevaluar la solidez y sostenibilidad del actual sistema de financiación.

En Madrid, a 20 de enero del 2010

Rodrigo Rato (Presidente)
Juan Chozas
Juan Manuel Eguiagaray
José María Fidalgo
Víctor Pérez Díaz
Xavier Sala-i-Martín
Pilar González de Frutos