

# EN BÚSQUEDA DE UN MODELO ADECUADO DE PENSIONES: EL CASO DE ESPAÑA

**Eleonora G. Ermólieva**

*Ph.D. (Economía), investigadora líder, (ermolieva@gmail.com)*

Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia (ILA ACR)  
B. Ordynka, 21/16, Moscú, 115035, Federación de Rusia

**Elena E. Shestakova**

*Ph.D. (Economía), investigadora líder, (eeshestakowa@gmail.com)*

Instituto de Economía de la Academia de Ciencias de Rusia (IE ACR)  
Nakhimovskiy prospekt, 32, Moscú, 17218, Federación de Rusia

Recibido el 15 de enero de 2020

**Resumen.** *En muchas regiones del mundo se lleva a cabo la búsqueda de modelos eficaces de sistemas de pensiones, que cada vez están experimentando mayor presión bajo la influencia de los procesos de envejecimiento de la población y los crecientes indicadores de la tasa de dependencia de pensión. En Europa, donde el porcentaje de las personas de tercera edad (más de 65 años) crece sobremedida, la problemática de pensiones se hizo uno de los temas clave de la política social. España también pertenece a los países más envejecidos. El propósito del artículo consiste en analizar las reformas de pensiones de 2011-2013, así como las iniciativas del Gobierno PSOE-Unidas Podemos que asumió el poder en enero de 2020.*

**Palabras clave:** *envejecimiento de población, Unión Europea, España, reformas de pensiones, prolongación de la vida laboral*

**DOI:** [10.37656/s20768400-2020-2-07](https://doi.org/10.37656/s20768400-2020-2-07)

## IN SEARCH OF APPROPRIATE PENSION MODEL (SPANISH CASE STUDY)

**Eleonora G. Ermolievá**

*Ph.D. (Economics), leading researcher, (ermolievá@gmail.com)*

Institute of Latin American Studies, Russian Academy of Sciences (ILA RAS)  
21/16, B. Ordynka, Moscow, 115035, Russian Federation

**Elena E. Shestakova**

*Ph.D. (Economics), leading researcher, (eeshestakowa@gmail.com)*

Institute of Economics, Russian Academy of Sciences (IE RAS)  
32, Nakhimovskiy prospekt, Moscow, 17218, Russian Federation

Received on January 15, 2020

**Abstract.** *Pressure persists to maintain adequate and financially sustainable levels of pensions due to population ageing which is accelerating in many regions of the world. In Europe the share of older people and the high dependency rate are both increasing. Spain is an example of the highest ageing country. One part of the article is devoted to a short historical review of previous phases of pension reform in the Iberian country. Another part observes the recent initiatives of the Coalition government of PSOE-Unidas Podemos trying to overturn partially some aspects of the conservative Popular Party's previous pension reform. As expected, the new measures will follow the EU Commission recommendations associated with the increase in the retirement age and to prolong active labour life of elderly population. The article provides some detailed statistical information of the Spanish pension system in comparison with other EU Member States where the pension issue is no less important.*

**Keywords:** *population ageing, European Union, pension reforms, long-term active ageing, PSOE-Unidas Podemos Coalition government, Spain*

**DOI:** 10.37656/s20768400-2020-2-07

## **ИСПАНИЯ В ПОИСКАХ АДЕКВАТНОЙ ПЕНСИОННОЙ МОДЕЛИ**

**Ермольева Элеонора Георгиевна**

*Канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник (ermolieva@gmail.com)*

Институт Латинской Америки РАН  
РФ, 115035, Москва, Б. Ордынка, 21/16

**Шестакова Елена Евгеньевна**

*Канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник,  
(eeshestakowa@gmail.com)*

Институт экономики РАН  
РФ, 117218, Москва, Нахимовский проспект, 32

Статья получена 15 января 2020 г.

**Аннотация.** *Поиски эффективных моделей пенсионных систем, испытывающих все больший прессинг под воздействием старения населения и растущих показателей пенсионной зависимости, ведутся все активнее во многих регионах мира. В странах Европы, где доля лиц «третьего возраста» (старше 65 лет) растет особенно быстро, пенсионная проблематика стала одним из ключевых приоритетов социальной политики. В число быстро стареющих стран входит и Испания. И целью статьи является краткий анализ предыдущих этапов национальной пенсионной реформы с начала XXI века, а также тех мер, которые намечены коалиционным испанским правительством, приступившим к своим обязанностям в январе 2020 г.*

**Ключевые слова:** *старение населения, Евросоюз, пенсионная реформа, продление трудовой жизни пенсионеров, коалиционное правительство, Испания*

**DOI:** 10.37656/s20768400-2020-2-07

### **Características generales y unos pronósticos**

El tema de pensiones se encuentra ya varios años en el foco de los arduos debates entre los partidos, de amplias discusiones públicas y estudios científicos. La necesidad de mantener el nivel adecuado de las pensiones, que están bajo la presión de cambios demográficos, promueve estas discusiones que hoy día son más activas en condiciones difíciles de inestabilidad económica y política en el país ibérico.

España es uno de los países con envejecimiento activo de la población. Según los pronósticos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Comisión Europea, en el año 2035 en el país vivirán 12,7 millones de personas mayores de 65 años, en 2050 – 15,6 millones. “Su mantenimiento resultará costoso tanto para el Estado, como para las personas en edad laboral”, – subraya el famoso economista vasco, profesor de la Universidad de Bilbao (UPV) Roberto Velasco [1, p. 184]. Para confirmarlo, muestra los cálculos de la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económicos (OCDE) según el así llamado *Coefficiente (Tasa) de dependencia de las personas mayores* (ratio entre el número de personas de edad 65+ y la población de 20-64 años en edad de trabajar). De acuerdo con el informe “Pensions at a glance, 2019”, en España tal índice para el año 2050 puede ascender a 78 personas mayores de 65 años por 100 personas económicamente activas en edad de 20-64 años, lo que es un poco por debajo de lo que será, por ejemplo, en Japón (81 personas), el país donde la población envejece más rápido a nivel global [2]. Los pronósticos de la Comisión Europea para España son un tanto diferentes: para el año 2040 – 60 personas, para 2050 - 69 (véase el Cuadro 1) [3, p. 231].

Cuadro 1

El grupo de la tercera edad y las tasas de dependencia

| PAÍSES                  | Porcentaje de la cohorte 55-64 años respecto a la población 15-64 años |      | Tasa de dependencia de las personas mayores de 65 años* |      |      |
|-------------------------|--|------|---|------|------|
|                         | 2020   | 2040 | 2020  | 2040 | 2050 |
| En promedio de la UE-28 | 21,1   | 22,1 | 35,3  | 52,6 | 57,3 |
| España                  | 20,9   | 24,7 | 33,7  | 59,9 | 68,6 |
| Italia                  | 22,3   | 23,5 | 39,4  | 66,6 | 67,7 |
| Portugal                | 21,6   | 25,2 | 38,1  | 60,6 | 70,9 |

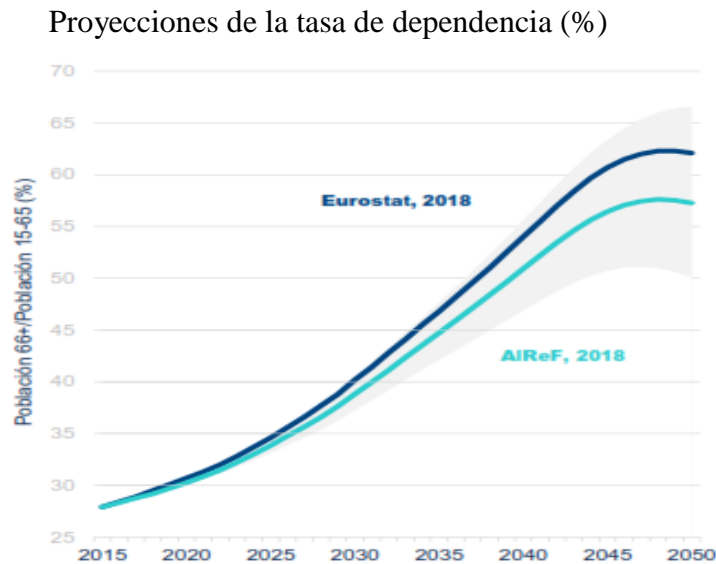
\* Old-age dependency ratio - ratio entre el número de personas de edad 65+ y la población de 20-64 años; el índice es expresada per 100 personas en edad de trabajar.

Fuente: The 2018 ageing report. Economic and budgetary projections for the 28 EU member states (2016-2070). European Commission Institutional paper, May 2018 [3].

A veces los pronósticos son contradictorios ya que no hay uniformidad de los enfoques: a veces como punto de partida se toman 65 años, en otras ocasiones – 66, y la proporción se

calcula en relación a grupos de edad diferentes, 15-64 años o 20-64. El experto del banco BBVA Rafael Doménech se refiere a la dinámica del índice *tasa de dependencia* (véase el Gráfico 1). Según los pronósticos de Eurostat y los cálculos del servicio español Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), durante dos o tres décadas próximas “España se convertirá en un país con tasa de dependencia en crecimiento rápido” [4].

Gráfico 1



Fuente: Doménech R. El sistema público de pensiones en España: proyecciones y propuestas de mejora//BBVA Research, 12.02.2019 [5].

Otros investigadores españoles han calculado cómo influye la edad de jubilación sobre la tasa de dependencia: cuanto más tarde la generación mayor se jubila, tanto menos se hace el dicho índice, el que caracteriza el estado del sistema de

En búsqueda de un modelo adecuado de pensiones: el caso de España  
pensiones basado en principios distributivos, ya sea en España o  
en otro país europeo.

Variación de la tasa de dependencia (para 2050)  
según edades de jubilación diferentes (en %)

65+/16-64 - 72,5

67+/16-66 - 64,3

70+/16-69 - 52,3

Fuente: Hernández de Cos P., Jimeno J.F., Ramos R. El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reformas [6].

La corrección de la edad oficial de jubilación repercute en casi todos los parámetros de los sistemas de pensiones, siendo aquellos asimismo sujetos al aumento general de esperanza de vida, y del crecimiento o disminución del número de población en edad laboral. Cabe tomar en consideración también tales características como la *esperanza de vida saludable* después de 60 años (como lo hace la Organización Mundial de la Salud), o después de 65 años (como lo calcula Eurostat) [7]. En la UE hay marcadas diferencias por países en los períodos de la *vida saludable después de la jubilación*: el líder es Suecia con 15,8 años para las mujeres y 15,6 años para los hombres. El segundo lugar lo comparten Alemania y España (véase cuadro 2).

España tiene el nivel de gastos públicos en pensiones (12,4% del PIB en 2018) cercano al promedio europeo (12,5%). Para comparar: en Portugal éste es superior (14,6%), en Italia, aún más (15,8%) [8]. Los cálculos de perspectiva hechos por la Comisión Europea muestran que la tendencia al alto financiamiento público de los sistemas de pensiones en Europa del Sur se conserva. Para los pronósticos se usan distintos

## La esperanza de vida de los/las pensionistas (2018/2019)

| PAÍSES                  | Esperanza de vida después de 65 años |         | Esperanza de vida saludable (después de 65 años) |         |
|-------------------------|--------------------------------------|---------|--|---------|
|                         | Hombres                              | Mujeres | Hombres  | Mujeres |
| En promedio de la UE-28 | 18,1                                 | 21,4    | 9,9  | 10,0    |
| Alemania                | 18,1                                 | 21,2    | 11,5   | 12,2    |
| España                  | 19,3                                 | 23,4    | 11,5   | 11,3    |
| Portugal                | 18,3                                 | 22,1    | 7,8  | 6,9     |
| Suecia                  | 19,2                                 | 21,5    | 15,6   | 15,8    |

Fuente: elaborado por el autor a base de datos de Eurostat [7].

escenarios, con nivel de empleo relativamente alto o bajo incluyendo la actividad económica de las personas mayores. Según los datos del Banco de España hechos durante el período complicado de la crisis de 2015/2016 con la tasa de empleo de 60% (que corresponde a la actual del 58% [9]), los gastos públicos en pensiones en el año 2035 podrán sumar el 15% del PIB, y en 2050 – el 22,6%. En caso de un escenario más propicio, si la tasa de empleo sube hasta el 70% (para la población económicamente activa de 16-66 años), según las previsiones de la Comisión Europea, los gastos del sistema de pensiones español se mantendrán a nivel del 14% del PIB (véase el Cuadro 3).

Siendo una parte integrante sustancial del modelo social mediterráneo, los sistemas de pensiones solidarios y distributivos de los países ibéricos tienen sus particularidades. Se consideran como sus ventajas sociales el carácter universal y alto grado de sustitución de los ingresos laborales por pensiones:

Previsiones de los gastos públicos en pensiones  
(2020-2050)\*

| PAÍSES                  | Gastos en pensiones públicas, % del PIB |      |      |      |
|-------------------------|---|------|------|------|
|                         | 2020                                    | 2030 | 2040 | 2050 |
| En promedio de la UE-28 | 11,8                                    | 12,4 | 12,9 | 12,6 |
| España                  | 12,3                                    | 12,7 | 14,1 | 14,0 |
| Italia                  | 15,6                                    | 17,1 | 18,4 | 17,3 |
| Portugal                | 13,7                                    | 15,1 | 16,2 | 14,9 |

Nota: \* En caso de que se aumente la esperanza de vida

Fuente: The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070). Statistical Annex [3].

con el periodo de cotización social completo éste constituye el 72% en España y el 74% en Portugal (el promedio de la UE-28 suma 52%) [2]. Hasta con una carrera profesional relativamente corta se garantizan prestaciones de jubilación generosas, según los estándares europeos de 50% con el periodo de cotización no menos de 15 años (después de los 15 años laborales la pensión sube un 0,19-0,18% por cada mes adicional, en función del período de actividad laboral y contribución al sistema del seguro social). Esto garantiza el nivel de vida relativamente digno para los pensionistas españoles. Según los datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), los jubilados por vejez más ricos son los ciudadanos del País Vasco, que tienen 1404 euros al mes; les siguen los asturianos con €1377 y los madrileños con €1303. Los más pobres resultan los pensionistas de Extremadura con €944 y Galicia con €957 [10].



En España, de acuerdo con la reforma de 2013, el ajuste de las pensiones tiene que ser realizado anualmente en enero, según el índice especial que se calcula tomando en consideración varios factores y, ante todo, ingresos y gastos del sistema nacional de seguridad social. Cuando la revalorización se atrasa, los sindicatos españoles tocan a rebato, convocando bajo sus enseñas a los pensionistas descontentos y sus simpatizantes. (Bien se sabe que España se destaca por un alto nivel de madurez de la sociedad civil). Tomando en cuenta que cada quinto habitante de España es pensionista y cualquier descontento en este grupo de la población no se debería provocar, el primer (en los últimos 80 años) Gobierno de coalición de PSOE+Unidas Podemos comenzó su actividad en enero de 2020 con la realización de su promesa electoral, subiendo la pensión nominal el 0,9% (contra el 0,25% previsto por la reforma del 2013). Entonces, la pensión media en el inicio de 2020 sumó los simbólicos 1000 euros [11].

A pesar de las manifestaciones que surgen de vez en cuando demandando defender el poder adquisitivo de las pensiones y los ingresos reales de la generación de tercera edad, los especialistas tanto extranjeros como españoles consideran que el sistema nacional de seguridad social es “demasiado generoso respecto a los pensionistas” [1, p. 186]. Pues, junto con otros gastos presupuestarios esto significa un cargo financiero adicional para el Estado. Según los datos del inicio de 2020, el sostenimiento de unos 9 millones de jubilados le cuesta al tesoro público 9,768 millones de euros al mes [12].

Se estima como una de las principales desventajas de los sistemas distributivos (como el español) su sensibilidad particular a la proporción entre el número de los contribuyentes y los receptores de pensiones. Las fuentes del financiamiento de

las pensiones se componen de las contribuciones de los empleadores (en España éstas constituyen el 23,6% del fondo de salarios), de los trabajadores mismos que aportan cerca del 4,7% [2, p. 197] y de las asignaciones del Estado. El envejecimiento de la población, el descenso de la tasa de empleabilidad y el aumento del desempleo empeoran objetivamente la correlación entre el número de participantes activos del sistema de seguridad social y receptores de pensiones. El número de afiliados del sistema de seguridad social venía disminuyendo en España de 19,2 millones de personas en 2007 hasta 16,3 millones en 2013, pero luego comenzó paulatinamente a crecer hasta 19,6 millones a fines de 2019. Como muestra la dinámica de la pensión media (véase el Gráfico 2), su derrumbe sucedió en el período de ocupación desfavorable de 2013-2014, cuando el número de desempleados alcanzó su nivel máximo de 5 millones de personas [13].

Gráfico 2

Variación interanual de la pensión media  
(2006-2019)

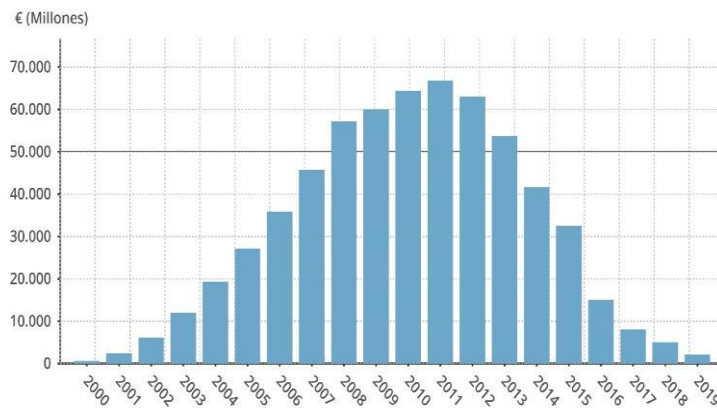


Fuente: Las pensiones en España, en datos. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Datos actualizados el 15 de enero de 2020 [12].

El déficit del sistema de pensiones acumulado en 2011-2018 alcanzó €103 mil millones. Es una “brecha estructural entre ingresos y gastos, difícil de cerrar a medio plazo”, opina el experto del banco BBVA Rafael Doménech [5]. Bastante reducidos son también los recursos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, conocido como *hucha de pensiones*. Según los datos de diciembre de 2019, las reservas del Fondo equivalían a €8,095 millones contra sus €66,815 millones en 2011 (véase el Gráfico 3). Se planeaba conservar esta *hucha* hasta 2020, cuando en España comenzaría a jubilarse la numerosa generación *baby-boom*.

Gráfico 3

Evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social  
( millones de euros, 2001-2019)



Fuente: Las pensiones en España, en datos. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Datos actualizados el 15 de enero de 2020 [12].

En las estimaciones de algunos expertos extranjeros (e incluso españoles) hay unos comentarios alarmistas que prevén al sistema de pensiones español una “próxima catástrofe”. Sin

embargo, de hecho resulta que la esencia de tales pronósticos consiste principalmente en hacer publicidad del modelo basado en ahorros de pensión privados, que podría sustituir el sistema actual distributivo. Como una alternativa, que reduciría los defectos del sistema de distribución, se considera el modelo de cuentas acumulativas convencionales que existe, por ejemplo, en Suecia e Italia [14]. Entre los rasgos positivos de tales esquemas se destaca el vínculo visible entre las cotizaciones y las pensiones imputadas, la posibilidad de combinar dicho esquema con otros elementos del sistema de pensiones. Sin embargo, la realidad muestra que en este país ibérico no se arraiga otro mecanismo de pensiones que no es el tradicional distributivo. La causa (la “culpa”) de esta situación consiste mayormente en la inercia del pensamiento, cuando el cuidado de los pensionistas históricamente se aprecia como una de las funciones inmutables del Estado de bienestar. El papel de los programas corporativos de pensiones tan populares en Europa del Norte es más que modesto en los países ibéricos.

### **Medidas para estabilizar el sistema de pensiones nacional**

El estado del sistema de pensiones tanto en el presente como en el futuro próximo preocupa mucho no solo a los analistas y los gobiernos, sino también a la sociedad española en general. Y tiene que ver no solamente con que los gastos en pensiones representan una partida importante de los presupuestos estatales, sino con que por el “estado de salud” de los sistemas de pensiones se ve condicionado el bienestar de grupos de población significativos.

El sistema de pensiones, que directa- o indirectamente determina el nivel de protección social de la población, se

convierte de vez en cuando en una plataforma de desavenencias políticas y hasta de conflictos sociales en diferentes países de Europa. Así, en Francia las medidas de subir la edad de jubilación a los 64 años y unificar el sistema de pensiones, disminuyendo la desigualdad al calcular las nóminas para distintas categorías de trabajadores provocaron al final de 2019 – comienzos del 2020 las protestas masivas y obligaron a las autoridades a revisar varios puntos de la reforma y posponer su implementación. En España la reforma de pensiones, la distribución de la carga financiera entre los agentes sociales y el Estado se hicieron más de una vez el motivo de agrios debates parlamentarios y objeto de discusiones activas durante campañas electorales. A mediados de los 90, cuando el sistema de seguridad social nacional de España por vez primera enfrentó el déficit financiero, la resolución del problema llegó en forma del así llamado “Pacto de Toledo”. Es el documento en el que, a base del consenso social trilateral conseguido en abril de 1995, se fijó una serie de medidas para mejorar la estabilidad financiera del seguro social, se precisó la diversidad de las fuentes de su financiamiento y se declaró la formación de un fondo de reserva nacional. Hasta el presente el Pacto de Toledo sigue siendo el punto de referencia legal y social que sirve de fundamento para las leyes sobre el sistema de seguridad social, incluyendo la reforma de pensiones.

Para estabilizar sus sistemas de pensiones, desequilibrados en las condiciones de crisis de los años 2008-2009, los países ibéricos tomaron ciertas (y no muy populares en sus sociedades) medidas. Las leyes de 2011 y 2013 [15] en España subieron la edad de jubilación de forma gradual, aumentaron el periodo de cotización necesario para poder obtener la pensión mínima y completa, cambiaron la fórmula del cálculo de pensiones,

limitaron en cierto grado las oportunidades de jubilación anticipada. Estas medidas con carácter de coerción administrativa y estimulación económica para prolongar actividad laboral tuvieron una amplia resonancia en la sociedad y provocaron acciones de protesta de gran envergadura, tanto en 2011-2013 como más tarde. Con eso, a menudo se desestima que la subida de la edad oficial de jubilación hasta los 67 años en España se prolonga hasta el año 2027. Hay que tener en cuenta que las invectivas contra las medidas “ineficaces” de la administración gobernante, ya se trate de pensiones, reforma laboral o ley de enseñanza, son una peculiaridad nacional de la historia política de España.

Una oleada nueva del descontento social cayó en el período preelectoral de los años 2015-2016 y duró hasta los mediados de 2017, cuando se retomaron las sesiones de la Comisión parlamentaria especial sobre la renovación del Pacto de Toledo. Los diputados discutían veinte recomendaciones, entre las cuales estaban: poder adquisitivo de las prestaciones por jubilación, edad de jubilación, posibilidad del apoyo del Estado en la formación de los planes de pensiones privados, capacidad financiera del Fondo de reservas (*hucha de pensiones*), asimismo se analizaban otras cuestiones, incluso la protección social de los inmigrantes.

Los sindicatos líderes de España figuraban como críticos principales del Banco de España, que proponía subir la edad de jubilación y adoptar parcialmente la experiencia extranjera para completar el sistema de pensiones estatal con esquemas privados (obligatorios o voluntarios). A partir de 2014, es necesario hacer reajuste de todas las pensiones contributivas, incluyendo las de los funcionarios públicos, acorde al Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP). Este índice, según las normas legales, se

debe fijar anualmente en la Ley de Presupuesto partiendo de ingresos y gastos del sistema de seguridad social. Existen determinadas reglas, así como el límite inferior (0,25% del crecimiento del índice de precios) y superior (índice de precios +0,5% de su crecimiento) para recalcular las nóminas de pensiones. Este esquema funcionaba hasta 2017, y más tarde fue suspendido. Fue pospuesta de 2019 a 2023 la entrada en vigor en España del Factor de Sostenibilidad del sistema de pensiones [16].

En opinión de los expertos españoles, así llamadas *reformas paramétricas* (que combinan los valores óptimos de la edad de jubilación, la esperanza de vida de la generación de edad madura y los requisitos correctores de antigüedad para la formalización de los derechos a las pensiones) pueden disminuir la carga sobre los presupuestos públicos en un 30-40% “en comparación con su estado sin corregir”. Mientras que la entrada en vigor del Factor de Sostenibilidad “puede propiciar el paso gradual desde los sistemas de pensiones con prestaciones fijas hacia los sistemas con cotizaciones fijas”. Tal es, por ejemplo, el punto de vista de Alfonso Sánchez Ruiz, investigador de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla [17]. A su vez, R. Doménech (ya mencionado arriba) recalca que el Factor de Sostenibilidad está llamado a “garantizar la sostenibilidad del sistema, su equilibrio presupuestario a largo plazo y abrir posibilidades para maniobras por si lo requieran las circunstancias”.

Las autoridades de España implementan las medidas para prolongar la vida laboral activa de la gente “de tercera edad” (55-64 años). Tal actitud corresponde a la estrategia europea comunitaria que incentiva a los jubilados seguir trabajando. Así, en España, por cada año adicional de actividad económica después de entrar en edad oficial de jubilación está prevista la

subida de la pensión un 2,75% al año si el período de cotización era de 25 a 36 años y, si supera 37 años, el aumento alcanza el 4% [18].

Según Eurostat, el nivel de empleabilidad de las personas “de tercera edad” durante la década pasada creció rápidamente: por ejemplo, en Alemania en 2018 llegó al 71% (contra el 53,7% en 2008); quedaba también significativo en los países nórdicos: 72% en Noruega y 78% en Suecia. Los índices tan altos fueron los resultados no tanto de las medidas y la propaganda de longevidad activa como del aumento de la participación femenina de edad madura en el mercado laboral. Tendencia hacia el incremento de actividad laboral de las personas “de tercera edad” se hizo ver en el sur europeo: así, en Italia en 2018 las personas en edad de 55-64 años forman el 56% de los empleados (contra el 34% en 2008), en España la dinámica fue más modesta, el 45,5% y 52,2% respectivamente (véase el Cuadro 4). Es notable que “prolongación voluntaria de la vida laboral” está incluida como una de las prioridades en el nuevo proyecto de la Ley de seguridad social publicado en la página web oficial del Gobierno español en enero de 2020 [19].

Cuadro 4

Empleabilidad de la tercera edad (55-64 años) y  
el Índice de envejecimiento activo

| INDICADORES          | España |      | El promedio en la UE |      |
|----------------------|--------|------|----------------------|------|
|                      | 2008   | 2018 | 2008                 | 2018 |
| Tasa de empleo, %    | 45,5   | 52,2 | 45,3                 | 58,7 |
| Variación del Índice | 30,7   | 33,7 | 32,2                 | 36,0 |

Fuentes: Eurostat. Employment rate of older workers, age 55-64; Active Ageing Index, 2018. Analytical Report, 2018 [20].



El Índice de envejecimiento activo, cuyos primeros resultados la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa presentó en 2012, es una herramienta para evaluar el potencial laboral no utilizado de la generación en edad avanzada. Incluye 22 indicadores específicos que se agrupan en cuatro dimensiones (sub-indicadores): empleo, participación social; vida independiente, sana y segura; oportunidades y ambiente favorable para el envejecimiento activo<sup>1</sup>. Como muestran los datos de la Comisión Europea, el trío de líderes (2018/2019) con índices entre 46-42 está compuesto por Suecia, Dinamarca y Países Bajos; en los países ibéricos – España y Portugal – con los índices 33,7 y 33,4 la implementación de la política de envejecimiento activo no es tan exitosa como en el norte de Europa [20].

La promoción del empleo entre la generación adulta que ya está jubilada de hecho no resulta tan eficaz, como se suponía, para el ahorro de los recursos de pensiones. Al tomar decisiones impopulares sobre el cambio de la edad de jubilación y del endurecimiento de las reglas de jubilación anticipada, los gobiernos europeos se ven obligados a tener en cuenta muchos aspectos. El problema es polifacético e incluye cuestiones de derechos sociales y laborales de los pensionistas, la situación general en el sector de empleo, estado de cosas de los servicios médicos de los trabajadores mayores, etc. Según los datos del Servicio de Salud, Envejecimiento y Pensión en Europa (Survey of health, ageing and retirement in Europe – SHARE), el

---

1 El Índice de Envejecimiento Activo (IEA) es una herramienta para evaluar el potencial que tienen las personas mayores para envejecer activa y saludablemente. Mide el nivel en que éstas desarrollan vidas independientes, participan en actividades sociales, laborales, culturales.

obstáculo más serio para la actividad económica de los grupos mayores de 65-67 años son las condiciones insatisfactorias de su salud. Las tecnologías médicas modernas han logrado éxitos impresionantes salvando la vida de creciente número de personas con enfermedades graves, pero, de momento, según los expertos internacionales, los resultados no son tan positivos en lo que se refiere al mantenimiento de “buena salud” de la población de edad avanzada. De tal manera se ve con bastante claridad que la situación está bien lejos de que todos los europeos de “tercera edad”, ya sean los italianos, portugueses o españoles, puedan y sean capaces de continuar su actividad laboral al pasar el umbral de 65 años.

### **Nueva legislatura ¿nueva agenda del cambio?**

En vísperas de la primera sesión del Gobierno de coalición español en enero de 2020 en los comentarios de prensa se subrayaba que el tema de las pensiones, junto con el problema de aprobación del presupuesto y la reforma tributaria “estará entre los puntos más urgentes de la agenda” [21]. Llevar a cabo la reforma de pensiones, pendiente desde 2015, se estima como la tarea más compleja para el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y para su titular, José Luis Escrivá. La urgente solución del problema financiero no admite demora, ya que en el horizonte se vislumbra la jubilación masiva de la generación del *baby boom*. El gobierno de PSOE-Unidas Podemos planteaba aplazar la Ley 23/2013 adoptada por los “populares” de forma unilateral. No obstante, tal y como muestra el proyecto de una nueva Ley publicado en el sitio web oficial de La Moncloa, en el fondo el documento tiene pocas novedades. Sin embargo, cabe esperar que en el futuro próximo

la coalición de PSOE-Unidas Podemos logre ayudar a la Comisión parlamentaria en su labor de renovación del Pacto de Toledo y encontrar un consenso nuevo sobre una de las reformas cruciales, la del sistema de pensiones.

### **Bibliografía References Библиография**

1. Velasco R. Las fisuras del bienestar en España. Madrid, Los libros de la Catarata, 2019, 288 p.
2. Pensions at a glance 2019: OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Paris. Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b6d3dcfc-en.pdf?expires=1582191036&id=id&accname=guest&checksum=F41BBAD2CEA9921570733CF541CD826E> (accessed 13.01.2020).
3. The 2018 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU member states (2016-2070) European Commission Institutional paper, May 2018, 406 p. Available at: [https://ec.europa.eu/info/publications/economyfinance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economyfinance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en) (accessed 10.11.2019).
4. Spain will have the highest dependency ratio in Europe by 2050. Available at: <https://www.fiapinternacional.org/en/spain-will-have-the-highest-dependency-ratio-in-europe-by-2050> (accessed 03.02.2020).
5. Doménech R. El sistema público de pensiones en España: proyecciones y propuestas de mejora. Presentación//BBVA Research, 12.02.2019. Available at: <https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2019/02/PPT-Domenech-Pensiones-12feb2019.pdf> (accessed 10.11.2019).
6. Hernández de Cos P., Jimeno J.F., Ramos R. El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reformas. Banco de España. Madrid. Documentos ocasionales N 1701, 2017. Available at: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerIadas/DocumentosOcasiones/17/Fich/do1701.pdf>
7. Eurostat. Healthy life years statistics. 2018. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics->

explained/index.php?title=Healthy\_life\_years\_statistics (accessed 23.01.2020).

8. Fundação «Francisco Manuel dos Santos». Pensions: total expenditure as a % of GDP. Available at: <https://www.pordata.pt/en/DB/Search+Environment/New+Search> (accessed 20.02.2020).

9. INE. Encuesta de Población Activa (EPA). Cuatro trimestre de 2019. Nota de prensa, 28 de enero de 2020.

10. La brecha de las pensiones: de los 1440 euros del jubilado vizcaíno a los 797 del orensano. Available at: <http://www.elindependiente.com/politica/2019/09/24/un-jubilado-vizcaino-recibe-1-440-euros-de-pension-media-frente-a-los-797-de-un-orensano> (accessed 23.01.2020).

11. Así queda su pensión tras la subida del 0,9% aprobada esta semana. Available at: [https://elpais.com/economia/2020/01/14/actualidad/1579041129\\_553759.html](https://elpais.com/economia/2020/01/14/actualidad/1579041129_553759.html) (accessed 20.01.2020).

12. Las pensiones en España. Datos actualizados el 15 de enero de 2020. Available at: <https://www.epdata.es/datos/pensiones-graficos-datos/20/espana/106> (accessed 04.02.2020).

13. Paro en España, según la EPA del INE. Available at: <https://www.epdata.es/datos/paro-espana-hoy-epa-ine/10/espana/106> (accessed 04.02.2020).

14. См. Шестакова Е. Дольше работать, больше копить: западные рецепты решения пенсионных проблем. *Россия и современный мир*. Москва, 2016, №2, с. 107-122 [Shestakova E. Dol'she rabotat', bol'she kopit': zapadnye recepty resheniya pensionnykh problem [Living longer, socking away more: western model of deciding pension's problem/] *Rossiya i sovremennyyi mir*. Moskva, 2017, num. 2, pp. 107-122 (In Russ.)].

15. La Ley 27/2011 Sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de Seguridad Social; La Ley 23/2013 Reguladora del Factor de Sostenibilidad y de Índice de Pensiones de la Seguridad Social.

16. Pension at a glance 2019: country profiles-Spain. Available at: <http://www.oecd-ilibrary.org/pensions-at-a-glance> (accessed 03.02.2020).

17. Sánchez A.R. The automatic adjustment of pension expenditures in Spain: an evaluation of the 2013's pension reform. Banco de España. Madrid, Documento de trabajo, 2014. num. 1420.

18. Ageing working group. October 2017 projection exercise (2016-2070). Impact of ageing populations on pensions. Spain country fiche. Available at: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final\\_country\\_fiche\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_es.pdf) (accessed 08.02.2020).

19. Anteproyecto de Ley de Reforma de la Seguridad Social. Available at: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/paginas/enlaces/280111-enlacepensiones.aspx> (accessed 15.02.2020).

20. Active Ageing Index, 2018. Available at [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/Active\\_Ageing\\_Index/Stakeholder\\_Meeting/ACTIVE\\_AGEING\\_INDEX\\_TRENDS\\_2008-2016\\_web\\_cover\\_reduced.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/Active_Ageing_Index/Stakeholder_Meeting/ACTIVE_AGEING_INDEX_TRENDS_2008-2016_web_cover_reduced.pdf) (accessed 07.02.2020).

21. Pensiones, financiación y fiscalidad, los retos económicos de Sánchez. Available at: [https://elpais.com/economia/2020/01/10/actualidad/1578687167\\_533922.html](https://elpais.com/economia/2020/01/10/actualidad/1578687167_533922.html) (accessed 15.01.2020).