



Policy Paper

Instituciones, envejecimiento y equidad intergeneracional

JOSÉ IGNACIO CONDE-RUIZ

Fedea Policy Paper 2026/03

Julio de 2026

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

Instituciones, Envejecimiento y Equidad Intergeneracional*

José Ignacio Conde-Ruiz**

FEDEA y Universidad Complutense de Madrid

2 de julio de 2026

Resumen

España, como otros países desarrollados, afronta un desafío intergeneracional sin precedentes: el agotamiento del dividendo demográfico, un sistema político estructuralmente sesgado hacia las generaciones mayores y un Estado del bienestar diseñado para una realidad que ya no existe. Este artículo analiza los mecanismos institucionales que perpetúan ese sesgo y propone tres reformas: garantizar representación política de las generaciones futuras; implantar reglas fiscales con perspectiva intergeneracional; y adaptar el Estado del bienestar a la nueva longevidad mediante jubilación flexible, cobertura efectiva de la dependencia y adhesión automática al ahorro. La tesis central es que el obstáculo principal no es económico sino institucional: sin reglas que corrijan el sesgo político del envejecimiento, ningún pacto intergeneracional será duradero.

Abstract

Spain, like other developed countries, faces an unprecedented intergenerational challenge: the exhaustion of the demographic dividend, a political system structurally biased toward older generations, and a welfare state designed for a reality that no longer exists. This article analyses the institutional mechanisms that perpetuate this bias and proposes three reforms: guaranteeing political representation for future generations; introducing fiscal rules with an intergenerational perspective; and adapting the welfare state to the new longevity through flexible retirement, effective long-term care coverage, and automatic enrolment in supplementary savings. The central thesis is that the main obstacle is not economic but institutional: without rules that correct the political bias of ageing, no intergenerational compact will prove durable.

Palabras clave: equidad intergeneracional, envejecimiento, instituciones, demografía política, Estado del bienestar, reglas fiscales, pensiones, vivienda

Clasificación JEL: D63, H55, H60, J11, J26, P16, R31

* Este artículo ha sido preparado para su publicación en el monográfico *Instituciones, Economía y Gobernanza de Información Comercial Española, Revista de Economía (ICE)*.

** Correspondencia: nacho.conderuiz@gmail.com

1. Introducción

En 2017 ocurrió en España algo que no había ocurrido nunca: por primera vez en la historia democrática del país, el número de ciudadanos mayores de 64 años con derecho a voto superó al de ciudadanos menores de 35. No fue noticia. Sin embargo, ese cruce silencioso representa quizás el cambio estructural más importante que ha experimentado el sistema político español en las últimas décadas: el momento en que la aritmética electoral basculó de forma permanente hacia las generaciones mayores.

Este artículo parte de ese hecho para plantear una pregunta más amplia: ¿son las instituciones españolas capaces de gestionar la equidad entre generaciones, o están estructuralmente sesgadas hacia el presente y hacia los mayores? La tesis que se defiende es que el problema intergeneracional no es principalmente económico sino *institucional*. Los mecanismos democráticos, presupuestarios y del Estado del bienestar fueron diseñados para una realidad demográfica que ya no existe, y en ausencia de reformas explícitas tienden a reproducir y amplificar el sesgo intergeneracional.

El diagnóstico descansa en tres pilares. Primero, el dividendo demográfico —el viento de cola que durante décadas impulsó el crecimiento por el simple efecto de una población activa en expansión— se ha agotado. La tasa de dependencia, hoy en el 33 %, rozará el 60 % en 2050 y permanecerá por encima del 70 % hasta el final del horizonte de proyección del INE. Segundo, esta presión se traduce en un desplazamiento automático del gasto hacia las prestaciones asociadas a la vejez, que ya ha consumido más de cinco puntos de PIB en dos décadas. Tercero, el envejecimiento del electorado refuerza estos sesgos: a medida que el votante mediano envejece, los partidos tienen incentivos racionales para proteger el gasto presente frente a la inversión en el futuro.

La salida de esta trampa pasa necesariamente por la productividad: es el único factor de crecimiento sin límite demográfico, el único que puede compensar el lastre de una población activa que se reduce. Pero ahí reside la paradoja central: precisamente cuando más necesita la economía invertir en productividad —en educación, innovación, capital humano—, la demografía política empuja en la dirección contraria. Un electorado que envejece premia a los partidos que protegen el gasto presente y penaliza a los que proponen inversiones cuyos retornos se materializan en el largo plazo. El resultado es un sistema político que, impulsado por la demografía política, mira a la edad cuando debería mirar al futuro. El artículo propone una agenda de reforma en tres dimensiones: dar voz política a las generaciones futuras; implantar reglas fiscales con perspectiva intergeneracional; adaptar el Estado del bienestar a la nueva longevidad.

La Sección 2 documenta el agotamiento del dividendo demográfico español y cuantifica la presión que ejerce sobre el crecimiento y la sostenibilidad fiscal. La Sección 3 analiza los mecanismos por los que la democracia y el presupuesto amplifican el sesgo intergeneracional: la sección 3.1 examina la demografía política y el desplazamiento del votante mediano hacia edades mayores; la sección 3.2 describe el sesgo institucional que orienta el gasto hacia el presente y las cohortes mayores. La Sección 4 desarrolla las tres dimensiones del nuevo contrato intergeneracional: representación política de los jóvenes y el futuro (4.1), reglas fiscales con perspectiva generacional (4.2), y un Estado del bienestar dinamizador adaptado a la nueva longevidad (4.3). La Sección 5 concluye.

2. El Agotamiento del Dividendo Demográfico

La *transición demográfica* —el proceso por el que una sociedad evoluciona desde regímenes de alta mortalidad y alta natalidad hacia regímenes de baja mortalidad y baja natalidad, según la formulación recogida en Fernández-Villaverde y Guner (2024)— constituye uno de los determinantes estructurales del crecimiento económico moderno. En la fase intermedia de dicha transición, la mortalidad desciende antes que la fecundidad, lo que provoca un ensanchamiento temporal de las cohortes en edad de trabajar respecto a los grupos dependientes —niños y mayores—. Bloom y Canning (2003) y Mason y Lee (2010) denominan *dividendo demográfico* a la aceleración del crecimiento por habitante asociada a este aumento transitorio de la proporción de activos potenciales en la población total.

La mecánica del dividendo se formaliza mediante la siguiente identidad contable:

$$\underbrace{\frac{Y}{N}}_{\text{PIB per cápita}} = \underbrace{\frac{Y}{L}}_{\text{Productividad}} \cdot \underbrace{\frac{L}{W}}_{\text{Tasa de empleo}} \cdot \underbrace{\frac{W}{N}}_{\text{Dividendo demográfico}} \quad (1)$$

donde Y es el PIB, N la población total, L el número de ocupados y W la población en edad de trabajar (15–64 años). El tercer factor, W/N , captura el efecto puramente demográfico: cuando la población activa potencial crece más rápido que la población total, ese cociente sube y empuja al alza el PIB per cápita incluso sin ganar productividad. España aprovechó esta ventana de forma extraordinaria durante las dos últimas décadas del siglo XX: las grandes cohortes del *baby boom* entraron masivamente al mercado laboral y, desde principios de los años 2000, se sumó una oleada de inmigración que prolongó el dividendo positivo hasta 2008.

La Tabla 1 aplica esta descomposición al caso español desde 1980, siguiendo a Conde-Ruiz et al. (2026). El contraste entre los dos grandes periodos es llamativo.

Cuadro 1: Descomposición del crecimiento medio anual del PIB per cápita en España.

Periodo	Productividad	Tasa de empleo	Dividendo demográfico	PIB per cápita
1980–1999	1,98 %	0,24 %	+0,44 %	2,68 %
2000–2019	0,19 %	0,67 %	–0,19 %	0,67 %

Fuente: Conde-Ruiz et al. (2026), a partir de Encuesta Continua de Población, EPA y Contabilidad Nacional (INE).

Entre 1980 y 1999 la economía española creció a un ritmo medio del 2,68 % anual en términos per cápita; el dividendo demográfico aportó por sí solo 0,44 puntos porcentuales, cerca de una sexta parte del total. Entre 2000 y 2019 el crecimiento se desplomó al 0,67 % anual y el dividendo pasó a restar 0,19 puntos: la demografía había cambiado de signo. En términos acumulados, el componente demográfico contribuyó un 9,3 % al crecimiento del PIB per cápita en el primer periodo y restó un 3,8 % en el segundo.¹

¹El periodo 2020–2024 constituye una excepción aparente: el dividendo demográfico volvió a ser positivo (+0,07 % anual), impulsado por la intensa entrada de inmigrantes con una estructura de edad significativamente más joven que la de la población nativa. Sin embargo, las proyecciones demográficas del INE indican que este paréntesis será breve: ya entre 2024 y 2030 el dividendo volverá a territorio negativo (–0,07 % anual con inmigración prevista), y el deterioro se acelerará en las décadas siguientes (Conde-Ruiz et al., 2026; Instituto Nacional de Estadística, 2024).

La desaceleración del crecimiento per cápita tiene implicaciones directas sobre la equidad intergeneracional. Berman (2022) estima la evolución de la movilidad intergeneracional absoluta —la fracción de hijos que superan el nivel de renta real de sus padres— en diez economías avanzadas a lo largo del siglo XX, y concluye que el crecimiento económico es su principal determinante, por encima de los cambios en la desigualdad o en la movilidad relativa. Durante la posguerra, cuando el crecimiento era elevado, entre el 80 y el 95 % de los hijos mejoraban la situación de sus padres; con la desaceleración posterior esa proporción cayó hasta el 50–70 % en todos los países estudiados. En la medida en que el agotamiento del dividendo demográfico contribuye a reducir el crecimiento per cápita, sus efectos se trasladan también a las oportunidades de progreso de las generaciones futuras.

Un matiz importante: incluso en el periodo 2000–2019 la inmigración actuó como amortiguador. Sin los flujos migratorios recibidos, el dividendo demográfico habría sido de $-0,39$ % anual en lugar de $-0,16$ %, lo que significa que la inmigración mitigó cerca del 60 % del deterioro demográfico en esas dos décadas (Conde-Ruiz et al., 2026). Y, de cara al futuro, las proyecciones del INE indican que incluso con las entradas migratorias previstas el dividendo seguirá siendo negativo: $-0,07$ % anual entre 2024 y 2030, $-0,64$ % entre 2031 y 2040, y $-0,53$ % entre 2041 y 2050. Sin inmigración, esas cifras empeorarían hasta $-0,30$ %, $-0,87$ % y $-1,02$ % respectivamente. La inmigración alivia la presión, pero no la elimina.

La ecuación (1) permite identificar con precisión qué palancas de crecimiento quedan disponibles cuando el dividendo demográfico se agota. De los tres factores, la tasa de empleo (L/W) opera entre cero y uno: una vez que la mayoría de la población en edad de trabajar está ocupada, su margen de mejora es limitado. El dividendo demográfico (W/N), como se acaba de documentar, ha pasado a ser negativo y las proyecciones no auguran reversión. Solo la productividad (Y/L) carece de techo: la innovación tecnológica, la acumulación de capital humano y la mejora organizativa pueden elevarla indefinidamente. En una economía que envejece, la productividad deja de ser uno de los motores del crecimiento para convertirse en el único. El problema es que el propio envejecimiento erosiona también ese motor.

La erosión de la productividad se produce por dos vías simultáneas. Por el lado de la oferta de trabajo, desde el año 2000 el peso de los trabajadores de 55 a 64 años ha aumentado 7,4 puntos porcentuales en España, mientras que el de los trabajadores de 16 a 34 años ha caído 11,3 puntos. Este desplazamiento importa porque la edad no es neutral para la productividad agregada: Liang et al. (2018) muestran que el emprendimiento sigue una curva en forma de campana con pico entre los 30 y los 40 años, y Aksoy et al. (2019) estima que el envejecimiento de las plantillas reduce la producción de patentes entre un 15 % y un 30 % en los países de la OCDE.

Por el lado de los jóvenes, la emancipación tardía amplifica el problema. En España la edad media de independencia del hogar familiar supera los 30 años, una de las más altas de Europa. La figura 1 ilustra que esta situación no es casual: existe una correlación negativa significativa ($r = -0,78$) entre la edad media de emancipación y el Índice Global de Innovación en los países de la UE (Conde-Ruiz & Conde-Gasca, 2023; World Intellectual Property Organization, 2024). La relación no implica causalidad directa, pero refleja que los mismos contextos institucionales que retrasan la emancipación —mercados de vivienda bloqueados, empleo precario, escasa inversión en políticas de autonomía juvenil— son también los que limitan el dinamismo innovador. Cuando los jóvenes consumen la «sagrada tercera década» —la de mayor creatividad en la formulación schumpeteriana— en

el hogar familiar, la economía pierde su momento de mayor potencial innovador precisamente cuando más lo necesita.

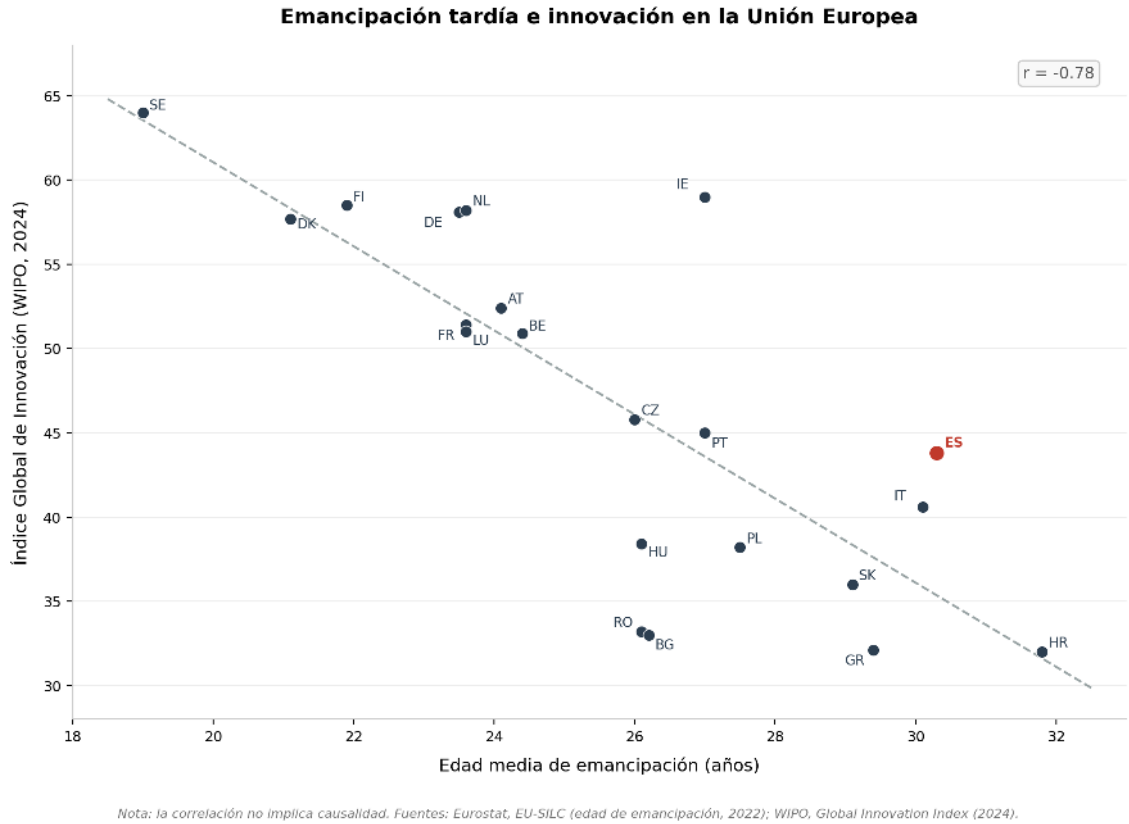


Figura 1: Edad media de emancipación e índice de innovación en la Unión Europea. Fuente: Eurostat, EU-SILC (2022) y World Intellectual Property Organization (2024).

La conclusión es que el envejecimiento erosiona la productividad por ambos extremos: reduce el peso de las cohortes más innovadoras en el mercado de trabajo y retrasa la plena incorporación de las más jóvenes. Esta pinza completa el diagnóstico de la sección: agotado el dividendo demográfico, la única palanca de crecimiento per cápita que permanece es precisamente la que el propio envejecimiento debilita. Existe, no obstante, una incógnita que podría alterar este diagnóstico: la inteligencia artificial y la automatización avanzada. Si las nuevas tecnologías permiten desacoplar la productividad de la estructura de edad de la fuerza laboral —sustituyendo parte del trabajo creativo e innovador que hoy realizan predominantemente las cohortes jóvenes—, el efecto del envejecimiento sobre el crecimiento podría ser menos severo de lo que los datos históricos sugieren. La evidencia sobre el impacto neto de la inteligencia artificial en la productividad agregada es, sin embargo, todavía incipiente, y los escenarios en que la tecnología amplifica en lugar de compensar el problema —si son precisamente los trabajadores jóvenes quienes mejor adoptan las nuevas herramientas— no pueden descartarse. La cuarta revolución industrial es, en el mejor de los casos, una apuesta abierta, no una certeza con la que planificar.

3. La Nueva Aritmética del Estado del Bienestar

El envejecimiento no solo complica el crecimiento económico, como se analizó en la sección anterior. Complica también la financiación del Estado del bienestar. Para enten-

der por qué, conviene detenerse en el concepto de *tasa de dependencia demográfica*: el cociente entre la población que, por razones de edad, no suele participar en el mercado laboral —los menores de 16 años y los mayores de 65— y la población en edad de trabajar, entre 16 y 64 años. Ese cociente resume cuántas personas “no activas” deben sostener, en términos medios, cada persona en edad activa.

La Figura 2 muestra la evolución de esta tasa en España desde 1971 hasta 2074, distinguiendo entre la tasa total y la tasa de dependencia de mayores. El gráfico ilustra con claridad algo que con frecuencia pasa desapercibido en el debate público: en los años setenta, la tasa de dependencia total en España era superior a la actual —en 1975 alcanzaba el 64 %— y comparable a la que se proyecta para mediados de este siglo. La diferencia fundamental radica en su composición. En 1975, la dependencia era predominantemente *juvenil*: los menores de 16 años explicaban casi cuatro quintas partes del numerador, con una tasa de dependencia de mayores de apenas el 16 %. Hoy esa tasa de mayores supera el 31 %, y en 2050 alcanzará el 51 %. Esta sustitución no es neutra desde el punto de vista fiscal.

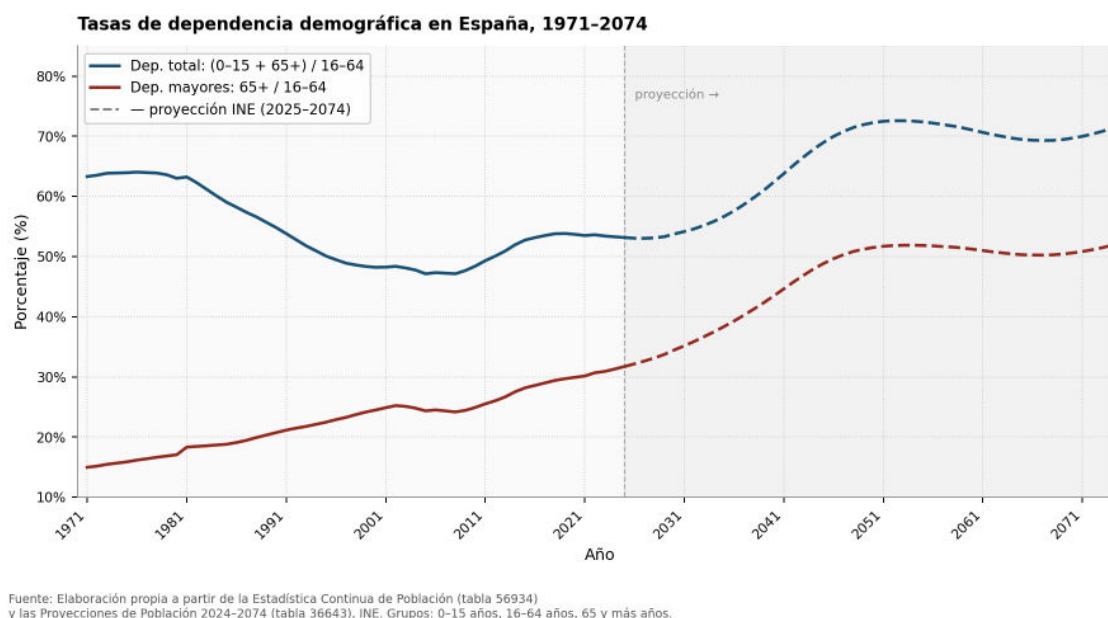


Figura 2: Tasas de dependencia demográfica en España, 1971–2074.

Nota: La zona sombreada corresponde a proyecciones del INE. Tasa de dependencia total: población de 0 a 15 años más población de 65 años y más, en porcentaje de la población de 16 a 64 años. Tasa de dependencia de mayores: población de 65 años y más sobre población de 16 a 64 años. *Fuente:* Elaboración propia a partir de la Estadística Continua de Población (tabla 56934) y Proyecciones de Población 2024–2074 (tabla 36643), INE.

Podría pensarse que estas tasas se moderarán conforme las generaciones del *baby boom* vayan falleciendo. Las proyecciones del INE revelan que no es así. La tasa de dependencia total alcanza su máximo en torno a 2052 (75,3 %) pero en 2074 —cuando los babyboomers más jóvenes rondarían los noventa y ocho años— seguirá siendo del 73,9 %, apenas dos puntos por debajo del pico. La clave para entender esta aparente paradoja está en los números absolutos: España contará en 2050 con aproximadamente 16 millones de personas mayores de 64 años, frente a los cerca de 10 millones actuales. En 2074, lejos de reducirse, esa cifra ascenderá a unos 16,5 millones —más que en el momento de máxima presión del *baby boom*—. La razón es la longevidad: la esperanza de vida al llegar a los 65

años alcanzará en 2073 los 22,7 años para los hombres y los 26,3 para las mujeres, entre tres y cuatro años más que hoy (Instituto Nacional de Estadística, 2024). Las cohortes que se jubilan son más pequeñas que las del *baby boom*, pero permanecen mucho más tiempo en la columna de dependientes. El envejecimiento no es un pico que pasa: es una meseta.

La presión sobre las cuentas públicas no es solo un problema contable. Cuando los recursos son abundantes, las sociedades pueden atender simultáneamente las necesidades de distintas generaciones sin que unos ganen a expensas de otros. Cuando escasean, la distribución del gasto se convierte en un juego de suma cero: cada euro adicional destinado a pensiones es un euro menos disponible para educación, vivienda, investigación o infancia. El envejecimiento, al ampliar el gasto asociado a la edad de forma casi automática, instala esa lógica de escasez en el centro de las finanzas públicas españolas. Y la escasez, en democracia, genera conflicto distributivo: el conflicto entre quienes ya han cotizado y reclaman las prestaciones prometidas, y quienes aún cotizan y financian esas prestaciones con la esperanza de recibirlas en el futuro; entre quienes necesitan guarderías, becas y acceso a la vivienda, y quienes necesitan pensiones dignas y cuidados de larga duración. Estos conflictos no se resuelven en los mercados sino en las urnas. Y es precisamente ahí donde la estructura de edad de la población deja de ser un dato demográfico para convertirse en un factor político de primer orden.

3.1. La Demografía Política

La teoría del votante mediano, formulada por Downs (1957), establece que en un sistema de mayorías las políticas tienden a converger hacia las preferencias del votante situado en la posición central de la distribución. Persson y Tabellini (2000) formalizan este principio en el contexto de la economía política moderna y muestran cómo, cuando las preferencias sobre redistribución están ordenadas por la edad —porque la edad determina en buena medida qué políticas benefician a cada ciudadano: pensiones, sanidad, fiscalidad del ahorro o inversión en educación—, el envejecimiento de la población puede traducirse también en un envejecimiento del poder político. En particular, su marco predice que en economías que envejecen el equilibrio político tenderá a proteger con más intensidad las transferencias presentes y a dificultar las inversiones cuyos beneficios se materializan en el largo plazo.

La Figura 3 cuantifica este desplazamiento para España con datos del INE. En 1971, la edad mediana de la población total era de 30 años; la del electorado potencial —la población con derecho a voto, 18 años o más—, de 42. A lo largo de las cinco décadas siguientes, ambas series han escalado sin interrupción: en 2025, la mediana total alcanza los 46 años y la del electorado los 50. Las proyecciones del INE prolongan esta tendencia hasta 2074, cuando ambas cifras rondarán los 50 y 55 años respectivamente. La brecha estructural de diez años entre las dos series refleja un sesgo inevitable: los menores de 18 años no votan, y su exclusión desplaza el centro de gravedad político hacia cohortes de mayor edad.

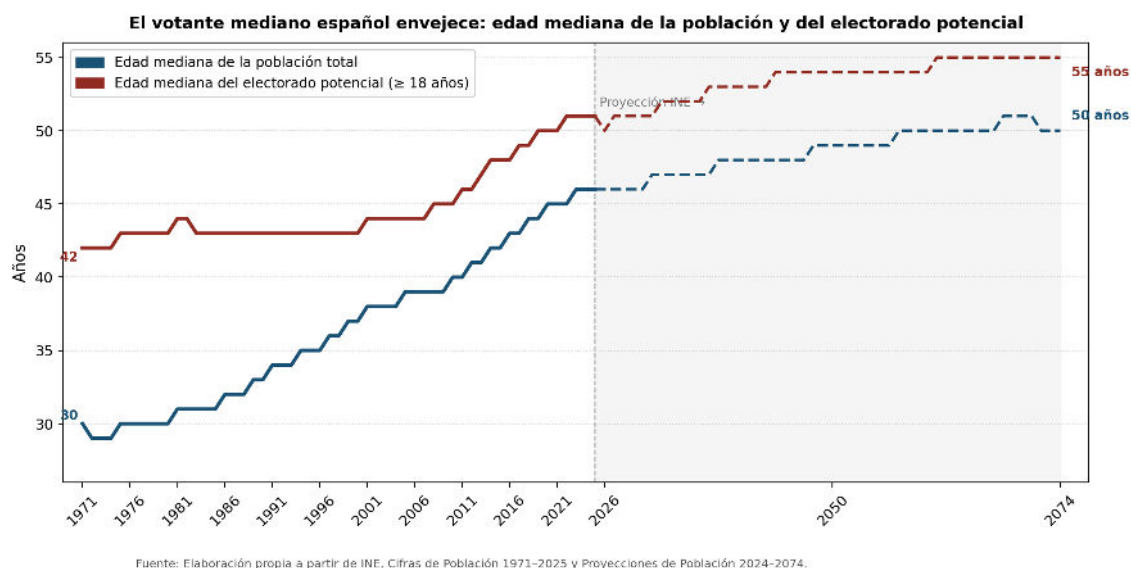
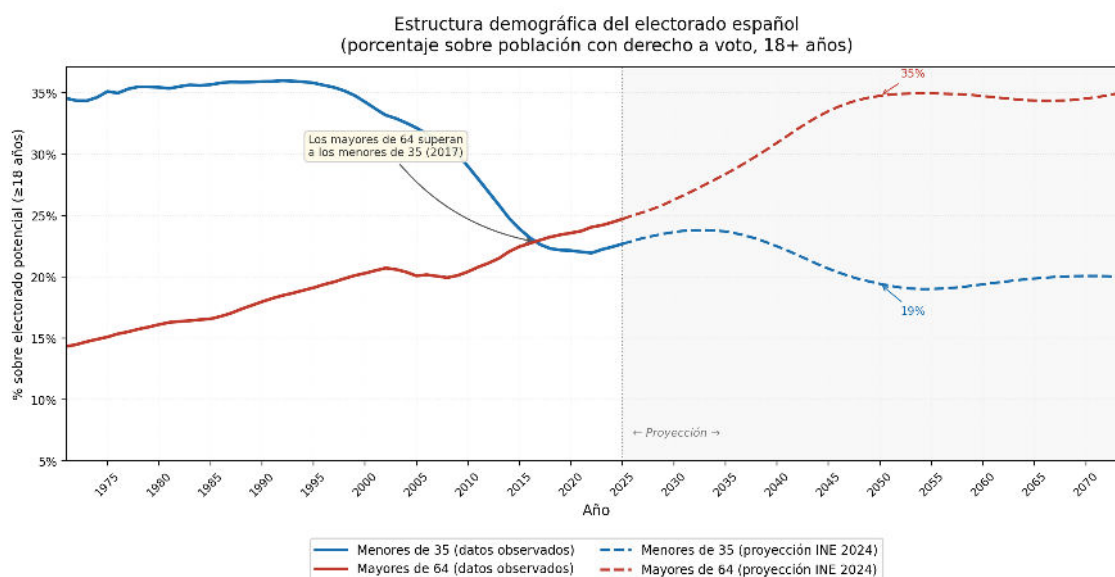


Figura 3: Edad mediana de la población total y del electorado potencial (≥ 18 años), España 1971–2074. *Fuente:* Elaboración propia a partir de INE, Cifras de Población 1971–2025 y Proyecciones de Población 2024–2074.

La Figura 4 desagrega este envejecimiento en términos de composición del electorado. Hasta mediados de los años noventa, los menores de 35 años representaban más de una cuarta parte del electorado potencial; los mayores de 64, apenas un 15 %. La brecha era amplia y favorable a los jóvenes. A partir de entonces, ambas tendencias se invirtieron: los primeros fueron perdiendo peso relativo a medida que las cohortes del *baby boom* avanzaban hacia la madurez y las generaciones más jóvenes eran menos numerosas, mientras los segundos crecían sin pausa. El cruce se produjo en torno a 2017: por primera vez en la historia democrática española, el número de mayores de 64 en el electorado potencial superó al de menores de 35. En 2025 la distancia ya es de dos puntos porcentuales (24,7 % frente a 22,7 %). Las proyecciones prolongan esta divergencia hasta 2074: los mayores de 64 representarán entonces en torno al 35 % del sufragio potencial, casi el doble que los menores de 35 (20 %).



Fuente: INE, Cifras de Población (tabla 56934), 1971-2025; e INE, Proyecciones de Población 2024 (tabla 36643), 2026-2074.
 Nota: incluye toda la población residente en España (nacionales y extranjeros). Población con derecho a voto = residentes ≥18 años.

Figura 4: Estructura demográfica del electorado español (porcentaje sobre población con derecho a voto, 18+ años). *Fuente:* INE, Cifras de Población (1971–2025) y Proyecciones de Población 2024 (2026–2074).

Por qué los jóvenes son electoralmente poco atractivos

El desequilibrio demográfico descrito en la subsección anterior se amplifica por cuatro factores adicionales que hacen de los jóvenes un colectivo políticamente menos rentable para los partidos (Conde-Ruiz & Conde-Gasca, 2023).

El primero es que su peso dentro del electorado potencial se ha reducido. La Figura 4 documenta la pérdida de peso relativo de los menores de 35 años frente a los mayores de 64. Este cambio importa porque altera el cálculo electoral de los partidos: incluso antes de considerar diferencias de participación, las cohortes jóvenes representan una fracción cada vez menor del cuerpo electoral, mientras que las cohortes de mayor edad concentran un peso creciente. En un sistema político competitivo, esta transformación modifica los incentivos para priorizar unas demandas frente a otras.

El segundo factor es que su participación electoral es estructuralmente menor. La Tabla 2 recoge la evolución de la brecha de participación entre jóvenes de 18 a 29 años y adultos de 30 o más años en las elecciones generales españolas desde 1982, estimada a partir de encuestas postelectorales del CIS compiladas por Instituto de la Juventud (2021) y Rojo Puertas (2024). La brecha oscila típicamente entre los 8 y los 15 puntos porcentuales. La única excepción relevante se produce en 2015: cuando la irrupción de Podemos y Ciudadanos ofreció propuestas que conectaban con las preocupaciones de los más jóvenes, la brecha se contrajo hasta los 5 puntos. La excepción confirma una regularidad importante: la menor participación juvenil no es inmutable, sino que responde también a la oferta política disponible y a la capacidad de los partidos para conectar con sus preocupaciones.

Cuadro 2: Brecha de participación electoral entre jóvenes y adultos en elecciones generales españolas

Elección	Brecha de participación, pp
1982	8
1986	8
1993	8
2000	15
2008	10
2011	10
2015	5
2016	10
2019	6,6

Nota: Diferencia en puntos porcentuales de participación declarada entre jóvenes de 18–29 años y adultos de 30 o más años, estimada a partir de encuestas postelectorales del CIS. La participación real de todos los grupos es algo inferior a la declarada por sesgo de deseabilidad social, pero las brechas entre grupos reflejan diferencias estructurales consistentes.

Fuente: Instituto de la Juventud (2021), a partir de encuestas postelectorales del CIS; datos 1982–2004 compilados de Rojo Puertas (2024).

La consecuencia cuantitativa de esta brecha de participación es relevante. Una simulación que pondera cada cohorte por su tasa de participación estimada —55 % para el tramo 18–24, 63 % para 25–34, con tasas crecientes hasta el máximo de 82 % en el grupo 55–64 y decrecientes a partir de los 75 años— arroja dos resultados asimétricos (véase Figura 9 en el Apéndice). En términos de edad mediana, la corrección desplaza al votante mediano solo dos años: de los 50 del electorado potencial a los 52 del voto efectivo en 2025, y de los 55 a los 56 en 2074. El desplazamiento es modesto porque los mayores de 75 también participan menos que los grupos de mediana edad, lo que compensa en parte la baja participación juvenil. En términos de composición, sin embargo, el efecto recae de forma casi exclusiva sobre los jóvenes: su peso cae en 2025 del 22,7 % del electorado potencial al 18,7 % del voto efectivo —una reducción de casi una quinta parte de su peso nominal—, mientras que el de los mayores de 64 apenas se mueve (de 24,7 % a 25,1 %). Demografía y conducta electoral se refuerzan mutuamente para amplificar el peso político de las cohortes de mayor edad.

El tercer factor es que la agenda política juvenil es heterogénea y difícil de agregar. Un pensionista tiene una relación directa, mensual y cuantificable con el Estado: sabe exactamente cuánto recibe y qué significa para su nivel de vida cualquier variación en su pensión. Los mayores constituyen, en consecuencia, un colectivo relativamente homogéneo en torno a una demanda principal y fácilmente identificable. Los jóvenes, en cambio, distribuyen sus preocupaciones entre una mezcla de temas materiales —empleo, vivienda, salarios, emancipación— y postmateriales —igualdad de género, cambio climático, derechos LGTBI—, con una heterogeneidad interna muy marcada según el género, la ideología, el nivel educativo y la situación laboral (Instituto de la Juventud, 2021). Esta dispersión dificulta la agregación política: un partido que apuesta por políticas climáticas puede conectar con una parte del electorado joven pero no necesariamente con quienes priorizan vivienda o empleo. Los programas electorales reflejan esta jerarquía: en las generales de 2019, PP, Vox y Ciudadanos dedicaron entre dos y veinte veces más menciones a los mayores que a los jóvenes en sus programas; únicamente el PSOE en 2023 invirtió levemente esta proporción (Rojo Puertas, 2024).

El cuarto factor es que los jóvenes se informan principalmente a través de redes sociales, no de medios tradicionales. Entre la Generación Z española, el uso de la televisión como fuente de información política alcanza apenas el 13 % y el de la radio, la prensa escrita y las revistas no supera el 5 % (Rojo Puertas, 2024). El *Digital News Report* de 2024 confirma este patrón para España: Instagram y TikTok son los principales canales de información para los menores de 24 años, y las redes sociales son la fuente primaria de noticias para el 39 % de los menores de 35 (Reuters Institute for the Study of Journalism, 2024). Esta fragmentación tiene consecuencias directas sobre la movilización electoral: los instrumentos clásicos de campaña —debates televisivos, prensa escrita, publicidad en medios generalistas— no llegan con la misma eficacia al electorado joven, mientras que los canales digitales multiplican la segmentación y reducen la existencia de una agenda común. El resultado es una menor visibilidad de los jóvenes para los partidos y un menor incentivo a situar sus preocupaciones en el centro de las plataformas electorales.

La combinación de estos cuatro factores produce un círculo de baja representación política: los jóvenes tienen menor peso electoral efectivo, reciben menos atención programática y, precisamente por ello, encuentran menos incentivos para participar. Añádase que la juventud es un estado transitorio: a diferencia de otros grupos sociales con identidades más estables, los jóvenes envejecen y abandonan la categoría que podría articular su representación. Esta rotación permanente dificulta la acumulación de capital político intergeneracional y contrasta con la mayor capacidad organizativa de colectivos cuyos intereses están mejor definidos y cuyos beneficios dependen de políticas públicas concretas y recurrentes. Por ello, la demografía política constituye una de las restricciones más difíciles de corregir: no basta con identificar las reformas necesarias para restaurar la equidad intergeneracional; es preciso diseñar instituciones capaces de hacer visible el largo plazo en un sistema electoral dominado por incentivos de corto plazo.

3.2. El sesgo Institucional hacia el Presente o la Edad

La carga fiscal asociada a la dependencia juvenil es en buena medida una inversión: el gasto en educación, investigación, infraestructuras o políticas de vivienda e infancia genera capital humano, capital físico y capacidad innovadora que se traduce mañana en trabajadores más productivos, empresas más dinámicas y mayor base contributiva. En términos más generales, todo gasto orientado a ampliar las oportunidades o a elevar la productividad futura tiene esta naturaleza: su coste es presente pero su rendimiento es diferido y recae sobre el conjunto de la sociedad. La carga asociada a la dependencia de mayores —pensiones, sanidad, atención a la dependencia— responde a una lógica distinta: es consumo diferido, comprometido por contrato social implícito o explícito con generaciones que ya no pueden alterar sus aportaciones pasadas. Esto no supone ningún juicio moral sobre la legitimidad de esos compromisos. Supone, simplemente, reconocer que el cambio en la composición de la dependencia transforma la aritmética presupuestaria. La sección anterior mostró, a través de la descomposición de la ecuación (1), que el dividendo demográfico se ha agotado en España y que el crecimiento de la renta per cápita dependerá en adelante casi exclusivamente de las mejoras en productividad. La pregunta relevante es entonces si el gasto público está actuando como contrapeso —orientándose hacia la productividad, hacia la inversión y hacia las oportunidades de las generaciones más jóvenes— o si está, por el contrario, desplazándose en la dirección opuesta.

Los datos ofrecen una respuesta inequívoca. Para documentarla, clasificamos el gasto público español entre 1995 y 2024 en tres categorías funcionales a partir de la Clasifica-

ción de las Funciones de las Administraciones Públicas (COFOG) de Eurostat.² El gasto asociado al envejecimiento pasó del 13,8 % del PIB en 1995 al 19,1 % en 2024, un aumento de 5,3 puntos porcentuales. El gasto en oportunidades permaneció prácticamente estancado, en torno al 7 % del PIB durante las tres décadas. Y la inversión pública se derrumbó: del 4,4 % al 2,7 % del PIB, una caída de más de un tercio. La Figura 5 ilustra esta evolución en términos del PIB; la Figura 6, que normaliza las tres series a 100 en 1995, permite apreciar con mayor claridad la divergencia: en 2024, el índice del gasto en envejecimiento se sitúa en 138, el del gasto en oportunidades en 102 y el de la inversión pública en 61. Son las tijeras del Estado del bienestar.

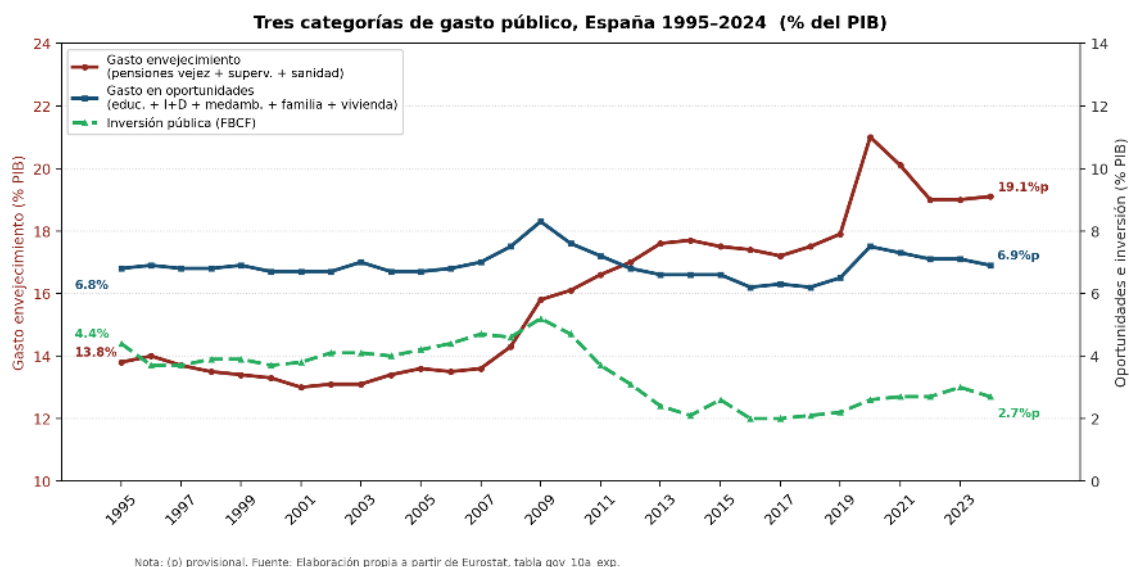


Figura 5: Tres categorías de gasto público en España, 1995–2024 (% del PIB). *Fuente:* Elaboración propia a partir de Eurostat, tabla gov_10a_exp.

²La primera categoría, *gasto asociado al envejecimiento*, suma las pensiones de vejez (GF1002), las pensiones de supervivencia (GF1003) y el gasto sanitario (GF07), definición estándar utilizada por la Comisión Europea en el *Ageing Report* y por la AIREF. La segunda, *gasto orientado a oportunidades*, agrega educación (GF09), I+D en asuntos económicos (GF0408), protección medioambiental (GF05), familia e infancia (GF1004) y vivienda (GF06). La tercera es la *inversión pública*, medida como la formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas (P51G). Dato 2024 provisional.

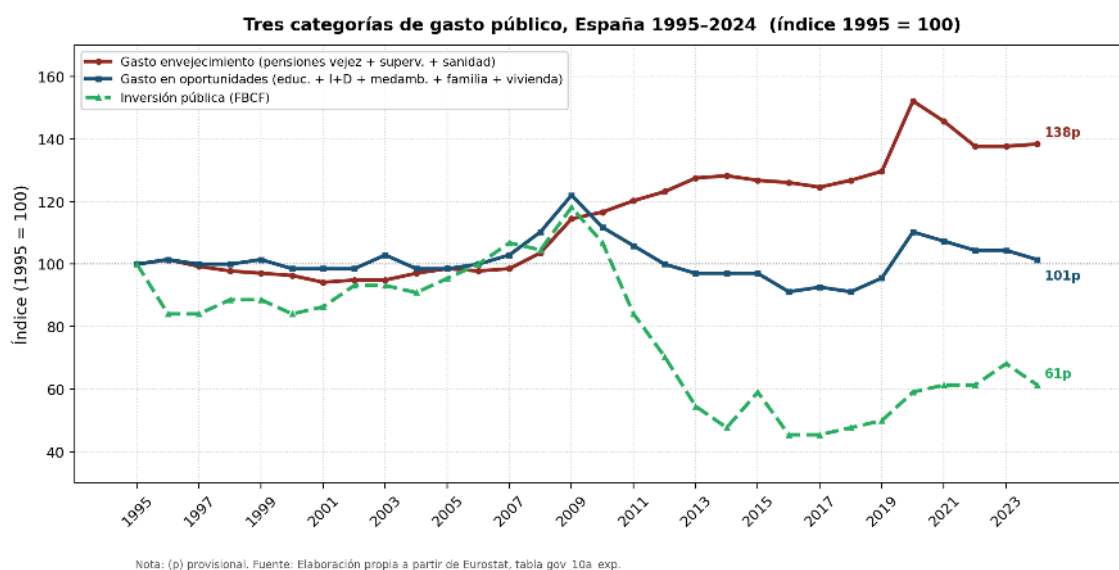


Figura 6: Tres categorías de gasto público en España, 1995–2024 (índice 1995 = 100).
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, tabla gov_10a_exp.

Lo que hace especialmente difícil este problema es que ese desplazamiento no es el resultado de decisiones políticas deliberadas. Se produce de forma automática, como consecuencia de sistemas diseñados en otra época demográfica que operan hoy en un contexto radicalmente distinto. Las pensiones crecen porque cada cohorte que se jubila es más numerosa y las percibe durante más años. El gasto sanitario aumenta porque el consumo de servicios de salud se concentra en los últimos años de vida, y hay más personas en esos tramos de edad. La demanda de cuidados de larga duración se dispara porque crece exponencialmente a partir de los 80 años, y las cohortes del *baby boom* español comenzarán a alcanzar esas edades en los años treinta. A legislación constante, sin modificar una sola norma, el gasto asociado al envejecimiento sube y el espacio para todo lo demás se estrecha.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2025) ha cuantificado con precisión la magnitud de esa presión hacia el futuro. La Tabla 3 desglosa la evolución proyectada del gasto asociado al envejecimiento hasta 2070. Las pensiones pasarán del 12,9 % al 16,1 % del PIB entre 2023 y 2050, el gasto sanitario aumentará 1,4 puntos adicionales y la atención a la dependencia sumará otros 0,6 puntos. En conjunto, el gasto asociado al envejecimiento alcanzará el 25,5 % del PIB en 2050, más de cinco puntos por encima del nivel actual. En el escenario base a políticas constantes, sin modificar una sola norma, la deuda pública superaría el 129 % del PIB en 2050 y el 181 % en 2070; en ausencia de presiones demográficas, esa misma deuda se situaría en torno al 80 % del PIB a mediados de siglo. La diferencia —casi 50 puntos del PIB— es el coste fiscal del envejecimiento.

Cuadro 3: Proyección del gasto asociado al envejecimiento en España (% del PIB)

	2023	2029	2041	2050	2070
Pensiones	12,9	13,3	15,3	16,1	14,7
Sanidad	6,6	6,5	7,5	8,0	8,1
Cuidados de larga duración	0,8	0,8	1,2	1,4	1,8
Total	20,3	20,6	24,0	25,5	24,6

Fuente: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2025).

Ese coste opera a través de dos mecanismos simultáneos con consecuencias intergeneracionales. El primero es directo: más gasto en prestaciones vinculadas a la edad implica más deuda, y más deuda implica más carga tributaria futura sobre los trabajadores de mañana. El segundo es más sutil pero igualmente importante: el espacio presupuestario que consume el gasto en envejecimiento es el mismo espacio que necesitamos para financiar las políticas que más inciden sobre la productividad y el crecimiento a largo plazo. Las Figuras 5 y 6 muestran que eso no es una hipótesis sobre el futuro: es lo que ha venido ocurriendo durante las últimas décadas.

La consecuencia de esta dinámica no es que las democracias ignoren deliberadamente a los jóvenes, sino que sus mecanismos ordinarios de representación tienden a favorecer los intereses actuales, visibles y organizados frente a los beneficios futuros, difusos y políticamente menos articulados. Las pensiones y buena parte del gasto sanitario están ancladas en derechos adquiridos, reglas de elegibilidad y expectativas sociales consolidadas; sus beneficiarios son identificables y políticamente movilizables. La educación, la investigación, la vivienda, la infancia o la inversión pública tienen beneficios más dispersos y diferidos; su retorno económico puede ser elevado, pero su rendimiento electoral es menos inmediato. Por eso son partidas más vulnerables al ciclo presupuestario y a la competencia con compromisos de gasto ya consolidados.

La economía política del envejecimiento genera así un sesgo institucional hacia el presente. No se trata de una confrontación moral entre generaciones, ni de atribuir intenciones egoístas a los mayores: el problema es que las instituciones democráticas representan mejor a quienes existen, votan y se organizan que a quienes todavía no han nacido o carecen de capacidad de acción colectiva. En una sociedad joven, este sesgo podía pasar inadvertido porque el crecimiento demográfico y económico facilitaba compatibilizar transferencias presentes e inversión futura. En una sociedad envejecida, la tensión se vuelve explícita: cada punto adicional de gasto estructural financiado con deuda o recortes de inversión condiciona las oportunidades de las generaciones siguientes. El conflicto intergeneracional no se expresa solo en la distribución de la renta presente; se expresa también, y quizás sobre todo, en la distribución de las oportunidades futuras. Abordar esa tensión exige algo más que ajustes paramétricos en los sistemas existentes: exige repensar las instituciones que determinan quién tiene voz en las decisiones que afectan al largo plazo.

4. Hacia un Nuevo Contrato Intergeneracional

El diagnóstico de las secciones anteriores conduce a una conclusión incómoda: los problemas identificados no admiten soluciones parciales. La trampa institucional descrita opera de forma sistémica —se cierra por varios lados simultáneamente— y por eso mismo resiste las reformas aisladas. Sin cambios en la representación política, las reformas

fiscales carecen de base de apoyo suficiente; sin reglas que anclen el largo plazo en la toma de decisiones presupuestarias, el rediseño del Estado del bienestar se deshace en cada ciclo electoral; sin políticas que faciliten la emancipación y la acumulación de patrimonio de los jóvenes, la demografía no se recupera. Cada frente condiciona a los demás. El nuevo contrato intergeneracional requiere, por tanto, un enfoque de reforma simultánea en cuatro dimensiones, que se desarrollan a continuación.

4.1. Dar Voz Política a los Jóvenes o al Futuro

La primera dimensión aborda el origen del problema: una arquitectura democrática en la que una parte creciente de los afectados por las decisiones colectivas —los jóvenes de hoy y las generaciones que aún no han nacido— no tiene representación efectiva en el proceso político.

La medida más directa es rebajar la edad de voto a los dieciséis años. La experiencia de Austria, Escocia y varios *Länder* alemanes sugiere que el voto adolescente no es meramente simbólico: aumenta la participación cívica a largo plazo y, en la medida en que amplía el peso relativo de los votantes jóvenes, presiona a los partidos para que atiendan sus intereses. La objeción estándar —la madurez del votante— no está respaldada por la evidencia; a los dieciséis años se puede contraer matrimonio, pagar impuestos y ser juzgado penalmente en España. El impacto electoral sería inmediato y cuantificable: según las proyecciones del INE, en 2027 hay en España aproximadamente 1,09 millones de jóvenes de 16 y 17 años que pasarían a integrar el censo electoral. Eso elevaría el electorado potencial de 42,3 a 43,4 millones de personas, y el peso del tramo 16–34 años sobre el total del electorado pasaría del 23,2 % al 25,1 %, una ganancia de casi dos puntos porcentuales en el grupo de edad con mayor déficit de representación política. No es una solución al desequilibrio demográfico, pero sí una corrección parcial y de aplicación inmediata.

El voto a los dieciséis años amplía el censo, pero no garantiza que la voz de los jóvenes llegue a los espacios donde se toman las decisiones que más les afectan. Por ello, la segunda palanca de esta dimensión es la representación directa de los jóvenes y de las generaciones futuras en las instituciones que deciden sobre el largo plazo. El Pacto de Toledo, que negocia el sistema de pensiones que los jóvenes de hoy financiarán y percibirán, toma sus decisiones sin que los principales contribuyentes netos del sistema tengan asiento formal en la mesa. Lo mismo ocurre en los órganos consultivos sobre cambio climático, planificación energética o deuda pública: las decisiones se adoptan con horizonte electoral, pero sus consecuencias se extienden décadas más allá de quienes las toman. Exigir la presencia institucionalizada de representantes de las generaciones jóvenes —y, donde sea posible, de comisarios o defensores del futuro al estilo de los *Future Generations Commissioners* de Gales o Hungría— en todos estos organismos es una condición necesaria para que el largo plazo esté representado, no solo evocado retóricamente.

La tercera palanca, complementaria a las anteriores, es de carácter legislativo: toda norma con impacto significativo sobre las generaciones futuras debería incorporar una *memoria de impacto intergeneracional*, de forma análoga a como la legislación exige hoy memorias de impacto económico, presupuestario o de género. Esta memoria cuantificaría, con criterios estandarizados, la distribución de costes y beneficios entre generaciones: qué cohortes soportan la carga fiscal de una medida, en qué horizonte temporal se materializan sus efectos, y si la deuda implícita o explícita que genera es compatible con los compromisos de sostenibilidad intergeneracional. Aplicada sistemáticamente a reformas de pensiones, legislación climática, decisiones de inversión pública o modificaciones del sistema educativo, esta herramienta no resuelve el conflicto distributivo entre generacio-

nes, pero lo hace visible. Y hacer visible el largo plazo es el primer paso para que el sistema político pueda incorporarlo.

Una tercera vía son los mecanismos de democracia deliberativa con representación generacional garantizada: asambleas ciudadanas con cuotas de edad, paneles de expertos con renovación periódica que incluya explícitamente a cohortes jóvenes, o procesos participativos vinculados a grandes decisiones de política fiscal o de pensiones. La experiencia de la Convención Ciudadana sobre el Clima en Francia o las asambleas constitucionales irlandesas apunta en esa dirección: cuando se garantiza la diversidad generacional entre los participantes y se les dota de información técnica de calidad, estos órganos tienden a recomendar soluciones más orientadas al largo plazo que las que producen los parlamentos sometidos al ciclo electoral. No son un sustituto de la representación democrática ordinaria, pero pueden actuar como correctores de sus sesgos más evidentes, particularmente en decisiones —reforma del sistema de pensiones, transición energética, reglas fiscales— cuyas consecuencias se extienden varias décadas más allá del horizonte de cualquier legislatura.

4.2. Reglas Fiscales con Perspectiva Generacional

La segunda dimensión del nuevo contrato intergeneracional aborda la ceguera generacional de las reglas fiscales vigentes. El déficit público es, en su esencia, una decisión de transferencia intergeneracional: gastar hoy lo que pagarán mañana quienes todavía no votan ni tienen voz en la decisión. España lleva décadas acumulando esa transferencia.

Para evaluar correctamente la posición fiscal de un país conviene distinguir entre el saldo observado y el saldo estructural. El primero fluctúa con el ciclo económico: en recesión empeora automáticamente porque caen los ingresos fiscales y suben los estabilizadores; en expansión mejora aunque no haya ninguna decisión discrecional de disciplina. El saldo estructural —también llamado saldo corregido por el ciclo— elimina ese componente cíclico y mide la posición fiscal subyacente, la que persiste independientemente de la posición de la economía respecto a su potencial. Es, por tanto, la variable relevante para juzgar si un gobierno está o no transfiriendo deuda a las generaciones futuras.

Como muestra la Figura 7, España no ha conseguido alcanzar el equilibrio estructural en ningún año de los que existen estimaciones oficiales de la Comisión Europea: desde 2010, el saldo estructural ha sido negativo de forma ininterrumpida. Incluso en el mejor ejercicio del período, 2014, se situó en el $-0,7\%$ del PIB potencial. En el momento de redactar estas páginas, en 2025, asciende al $-3,2\%$. En paralelo, la deuda pública bruta pasó del mínimo histórico del $35,7\%$ del PIB en 2007 al $119,3\%$ en 2020, y se mantiene por encima del 100% en 2025.

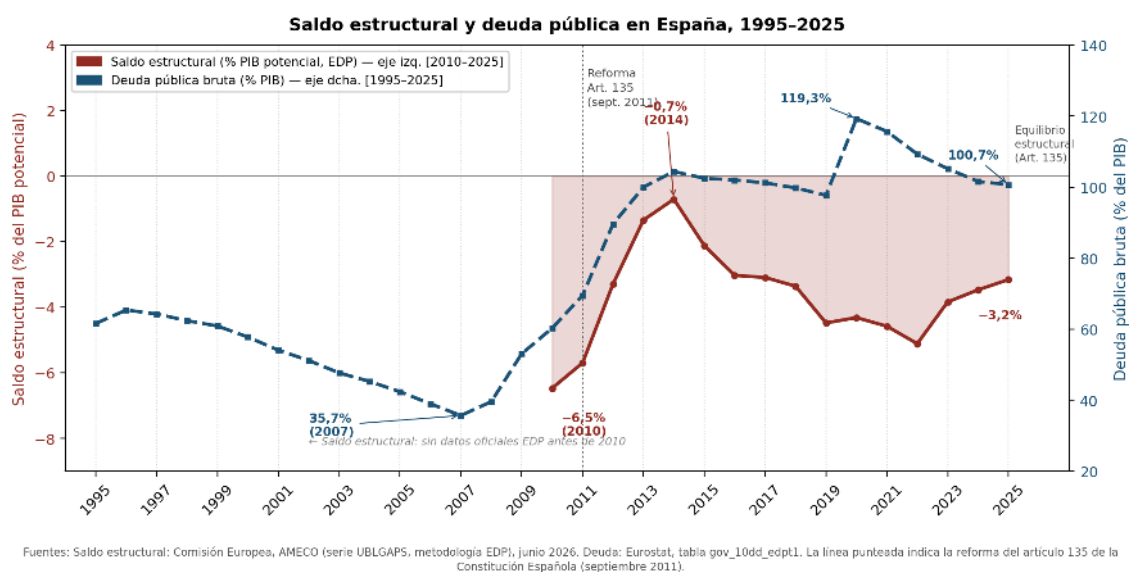


Figura 7: Saldo estructural (metodología EDP) y deuda pública bruta en España, 1995–2025. *Fuentes:* Saldo estructural: Comisión Europea, AMECO (serie UBLGAPS, metodología del Procedimiento de Déficit Excesivo), junio de 2026. Deuda: Eurostat, tabla gov_10dd_edpt1.

La magnitud de esa deuda acumulada hace especialmente relevante el artículo 135 de la Constitución Española. En septiembre de 2011, con un amplio consenso parlamentario, España reformó ese artículo para incorporar explícitamente el principio de estabilidad presupuestaria: el Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en déficit estructural, y el volumen de deuda pública no podrá superar el valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La norma se inspiró directamente en el freno constitucional al endeudamiento alemán (*Schuldenbremse*) y constituyó, sobre el papel, el compromiso más firme que España había adoptado jamás con la equidad intergeneracional: las generaciones futuras no pueden votar, pero la Constitución les garantizaría que los gobiernos presentes no les transferirían más carga de la que el ciclo económico justifica.

El problema es que ese compromiso ha permanecido en papel. Desde la reforma, el saldo estructural ha sido negativo en todos los ejercicios: en 2011, año de la reforma, se situaba ya en el $-5,7\%$ del PIB potencial, y catorce años después sigue en el $-3,2\%$. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que debía desarrollar la reforma constitucional, tardó meses en aprobarse, sus mecanismos de corrección automática nunca se aplicaron con plenitud y las sucesivas crisis —financiera, pandémica, energética— sirvieron de justificación para suspender los objetivos de forma reiterada. El artículo 135 existe; la estabilidad estructural que prescribe, no.

Garantizar la equidad intergeneracional en el ámbito fiscal exige dos reglas. La primera ya está consagrada en la Constitución: la prohibición del déficit estructural. Cada punto del PIB de déficit estructural es una transferencia encubierta hacia el futuro; acumularlos año tras año es una decisión intergeneracional adoptada sin el consentimiento de sus principales afectados. En ese sentido, el Art. 135 apunta en la dirección correcta —impide cargar a las generaciones futuras con el coste de las decisiones presentes—, pero resulta insuficiente. Un presupuesto puede estar estructuralmente equilibrado y seguir siendo profundamente injusto desde el punto de vista intergeneracional: basta con que todo el

gasto se concentre en programas orientados a las generaciones mayores. El equilibrio fiscal no dice nada sobre *cómo* se reparte el gasto entre edades. De ahí la necesidad de una segunda regla, más ambiciosa: una regla fiscal intergeneracional que discipline automáticamente la asignación del gasto público (Conde-Ruiz & Galasso, 2023). La propuesta concreta es una regla de simetría: por cada euro adicional destinado a programas orientados principalmente a las personas mayores —pensiones, sanidad, dependencia— debe asignarse un euro adicional a programas orientados al futuro —educación, investigación, vivienda, infancia, políticas activas de empleo—. Y ninguno de esos euros adicionales podría financiarse con deuda.

Esta regla tiene tres ventajas que la distinguen de las propuestas convencionales de consolidación fiscal. Primera, actuaría sobre los flujos futuros de gasto sin alterar los derechos ya adquiridos, reequilibrando los márgenes de crecimiento presupuestario en lugar de recortar lo existente. Segunda, elevaría el coste político de las transferencias electorales hacia los mayores: al no poder financiarse con deuda y exigir gasto equivalente en jóvenes, cada nueva promesa a ese colectivo costaría el doble en términos presupuestarios. Tercera, introduciría los incentivos adecuados para adaptar el gasto asociado al envejecimiento a la longevidad creciente: mantener prestaciones más generosas durante más años requeriría financiación equivalente en políticas de futuro, de modo que el coste intergeneracional de la longevidad quedaría internalizado en la propia decisión política.

4.3. Un Estado del Bienestar Dinamizador y Adaptado a la Nueva Longevidad

La tercera dimensión propone una reorientación profunda del Estado del bienestar. El sistema actual fue diseñado para una demografía que ya no existe: vidas laborales largas, jubilaciones cortas y una proporción elevada de trabajadores por cada perceptor de prestaciones. Adaptarlo a la nueva longevidad no es un ataque al pacto intergeneracional, sino la condición para que ese pacto siga siendo posible. La alternativa —mantener un sistema concebido para otra época y financiar su creciente déficit con deuda o recortando otras partidas— es la que verdaderamente traiciona a las generaciones futuras.

El sistema de pensiones es la institución intergeneracional por excelencia. Su lógica es sencilla y poderosa: los trabajadores de hoy financian las pensiones de los jubilados de hoy, porque confían en que los trabajadores del futuro harán lo mismo por ellos. Es, en ese sentido, uno de los grandes inventos del siglo XX: un contrato implícito entre generaciones que permite asegurar la jubilación frente a riesgos macroeconómicos de forma más eficaz que el ahorro individual, precisamente porque la diversificación abarca varias generaciones simultáneamente. Pero como todo contrato, requiere que las condiciones sobre las que se firmó se mantengan razonablemente estables. Cuando cambian de forma estructural —como ocurre con la longevidad—, ignorar ese cambio no hace que desaparezca: simplemente transfiere su coste a otros.

El punto de partida es reconocer que una parte del aumento del gasto en pensiones que viene es inevitable y legítima: si la tasa de dependencia casi se duplica, habrá más jubilados y el sistema costará más. Ese es el precio natural del envejecimiento, y no hay razón para no pagarlo. El problema es la otra parte: el aumento de gasto que se produce porque nos negamos a adaptar el sistema a la nueva longevidad. Cuando alguien se jubila hoy a los 67 años, cobra su pensión durante una media de 17 años; en 2073 serán más de 22, cuando en el año 2000 eran menos de 13. Un sistema que no reconoce ese cambio traslada su coste a otros: a la sanidad, a la educación, a la reducción de la pobreza infantil, a la inversión en infraestructuras. Los economistas denominamos a esto coste de oportunidad; en el debate político suele quedar invisible. Cada euro adicional que el sistema de

pensiones consume por no haberse adaptado a la nueva longevidad es un euro que no va a la infancia, a la formación o a la investigación.

La solución pasa por dos palancas complementarias. La primera es computar toda la vida laboral para el cálculo de la pensión inicial, consolidando la tradición española. La segunda es recuperar el factor de sostenibilidad: un mecanismo automático que ajusta la pensión inicial cuando aumenta la esperanza de vida en el momento de jubilarse. La lógica es de equidad actuarial: si dos trabajadores han cotizado lo mismo a lo largo de su vida laboral, lo justo es que reciban lo mismo en total a lo largo de su jubilación. Como quien se jubila más tarde vivirá más años que quien se jubiló antes, recibirá algo menos cada año. No es un recorte arbitrario; es una adaptación automática a la longevidad. Este mecanismo fue aprobado en 2013, derogado antes de aplicarse en la reforma de 2021–2023, y los interlocutores sociales tienen un compromiso explícito de sustituirlo por un mecanismo equivalente antes de 2027.

Por otro lado, el envejecimiento está cambiando la disponibilidad de trabajadores. La Figura 8 muestra la evolución de la población en edad de trabajar (16–64 años) como porcentaje del total, junto con su tasa de variación anual, desde 1975 hasta las proyecciones del INE para 2074. El dividendo demográfico —el periodo en que la cohorte trabajadora creció en términos relativos— alcanzó su máximo en torno a 2009, cuando la población activa representaba el 67,7% del total. Desde entonces ha descendido hasta el 65,3% en 2025, y las proyecciones apuntan a que la variación anual se tornará negativa de forma sostenida a partir de 2028. La figura muestra también un repunte transitorio entre 2055 y 2068 —la tasa de dependencia cae temporalmente porque las grandes cohortes del *baby boom* español alcanzan edades de elevada mortalidad, reduciendo el stock de mayores de 64 años antes de que las cohortes siguientes los sustituyan—. Se trata de un alivio demográfico pasajero, no de una inversión de tendencia: a partir de 2068 la presión retoma su trayectoria ascendente. El mensaje de fondo es inequívoco: en las próximas décadas habrá menos trabajadores por jubilado, no más.

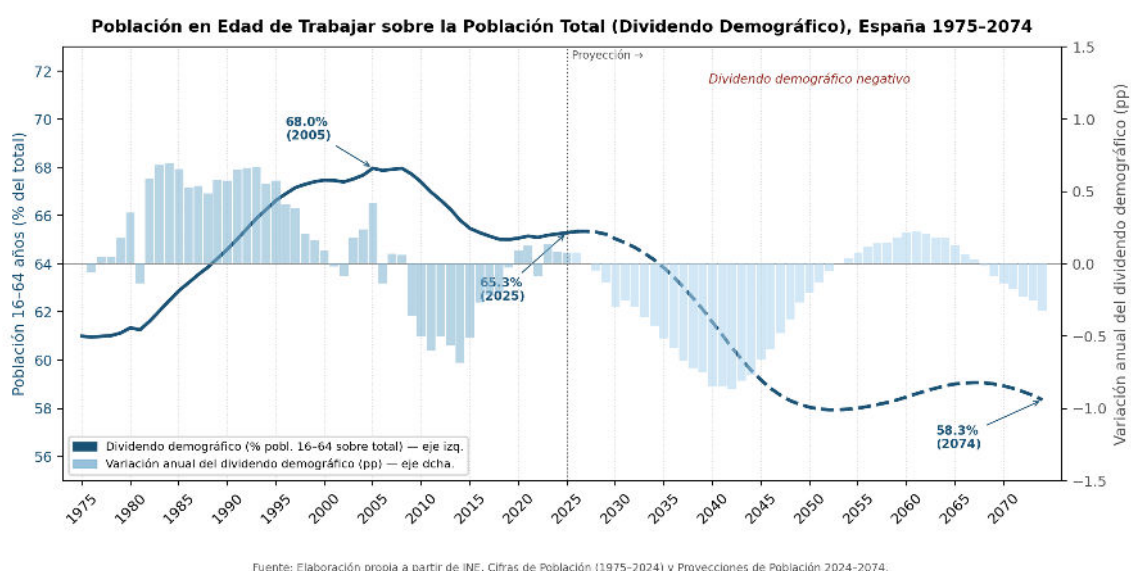


Figura 8: Población en edad de trabajar en España (Dividendo Demográfico), 1975–2074. Elaboración propia a partir de INE, Cifras de Población (1975–2024) y Proyecciones de Población 2024–2074.

Una condición necesaria para poder afrontar este proceso de envejecimiento tan inten-

so es aprovechar el talento y la fuerza laboral de los trabajadores mayores. La evidencia científica respalda con claridad la viabilidad de esta adaptación. Bosque-Mercader et al. (2025) estiman, a partir de la relación histórica entre tasas de empleo y tasas de mortalidad en España entre 1977 y 2018, que los trabajadores mayores disponen de una capacidad laboral latente muy superior a la que el mercado de trabajo aprovecha: aproximadamente ocho años adicionales en el caso de los hombres y seis en el de las mujeres, respecto a la situación de principios de la etapa democrática. Los trabajadores mayores están, en promedio, mucho más sanos de lo que el diseño del sistema presupone. El problema no es la salud; es que la legislación vigente desincentiva activamente la permanencia en el mercado laboral.

Pero esto no significa que los trabajadores deban trabajar a jornada completa durante más años. La clave está en cambiar radicalmente la *forma* en que nos jubilamos. El sistema actual es drástico: un trabajador pasa de trabajar cuarenta horas semanales a trabajar cero horas, sin transición posible. Esta lógica de compartimentos estancos —trabajador activo o pensionista, sin término medio— carece de sentido tanto desde el punto de vista individual como colectivo. Lo que el envejecimiento exige no es prolongar el trabajo tal como existe hoy, sino diseñar una salida gradual del mercado laboral: reducir progresivamente la jornada mientras se compatibiliza el salario con una pensión parcial creciente, hasta llegar a la jubilación completa. Una transición que, además, no puede ser homogénea para todos los trabajadores: ha de tener en cuenta la dureza física de la profesión, el estado de salud del trabajador y sus preferencias particulares.

La legislación española ha avanzado en la dirección correcta en los últimos años, con reformas que han ampliado las modalidades de compatibilidad entre pensión y trabajo retribuido. Sin embargo, el punto de partida sigue siendo la regla general de incompatibilidad, y las excepciones vigentes —jubilación activa, parcial, flexible— están tan cargadas de desincentivos para empresas y trabajadores que apenas se utilizan: en 2019, solo el 14 % de las nuevas altas de jubilación combinaron pensión y salario (Conde-Ruiz & Lahera Forteza, 2023). España es, de hecho, uno de los países de la OCDE donde un menor porcentaje de trabajadores entre 65 y 69 años perciben simultáneamente pensión y salario: apenas el 0,5 % de los hombres y el 1,8 % de las mujeres. El objetivo de la reforma debe ser dar la vuelta a esta lógica: que percibir pensión y salario a jornada reducida a partir de la edad legal de jubilación no sea la excepción, sino la norma para quien así lo desee. Conde-Ruiz y Lahera Forteza (2023) proponen hacerlo a través de tres reformas concretas: configurar la jubilación parcial como una pasarela gradual hacia la jubilación completa, suprimiendo la obligatoriedad del contrato de relevo y los sobrecostes de cotización que hoy la penalizan; ampliar la cuantía de la pensión compatible con el trabajo por cuenta ajena —del 50 % vigente hasta el 80 %— y establecer la compatibilidad plena una vez alcanzada la edad ordinaria; y liberar el tope de ingresos en el trabajo por cuenta propia, hoy limitado al Salario Mínimo Interprofesional, a cambio de una cotización de solidaridad.

El complemento indispensable de la reforma de pensiones es el desarrollo pleno de la Ley de Dependencia, pero desde una perspectiva que raramente se explicita: la de la teoría del seguro. Muchos jubilados ahorran en exceso durante su retiro —limitando su consumo y su calidad de vida— no porque quieran, sino porque temen quedarse dependientes sin poder costear los cuidados necesarios. Es ahorro preventivo frente a un riesgo incierto. Pero cuando se analiza cómo envejece realmente la población, la realidad es más variada de lo que el miedo sugiere: hay quien pasa muchos años en situación de gran dependencia, hay quien necesita pocos cuidados, y hay quien no necesita ninguno. Nadie sabe de

antemano en qué grupo va a estar. Y eso es exactamente para lo que sirve el seguro: compartir un riesgo incierto entre muchos. El porcentaje de personas que permanece más de un año en situación de gran dependencia es relativamente bajo; lo que hace devastadora la dependencia no es su probabilidad sino su coste cuando se materializa, y es precisamente ahí donde el seguro colectivo supera con claridad al ahorro individual.

Visto así, una cobertura pública sólida de dependencia resulta sorprendentemente eficiente desde el punto de vista actuarial. No es un gasto más: es el seguro que el sistema debería haber tenido desde el principio. Y abre una posibilidad que el debate político raramente plantea: la propuesta no es gastar menos, sino gastar mejor. Reducir algo la generosidad de las pensiones —un coste cierto para todos— para ofrecer protección real ante la dependencia —un riesgo incierto pero potencialmente ruinoso— no es un recorte: es una mejora del contrato. Un jubilado con una pensión algo menor pero con cobertura real de cuidados de larga duración puede estar objetivamente mejor que uno con una pensión más alta pero expuesto en solitario a ese riesgo. Esto es lo que significa modernizar el contrato entre generaciones: no recortar el Estado del bienestar, sino rediseñarlo para que proteja mejor ante los riesgos que realmente importan.

Junto a la reforma de la vejez, el Estado del bienestar dinamizador requiere reorientar el diseño de todas sus prestaciones conforme al principio que la literatura económica atribuye al impuesto negativo sobre la renta: cualquier transferencia debe calibrarse de manera que trabajar —aunque sea a tiempo parcial o en condiciones precarias— compense siempre más que no trabajar. Los sistemas de prestaciones con umbrales abruptos de retirada generan trampas de pobreza que atrapan a sus beneficiarios en la inactividad y producen el efecto contrario al buscado. Un diseño con retirada gradual de la prestación a medida que aumentan los ingresos laborales convierte cada euro de trabajo en un ingreso neto positivo para el perceptor, dinamiza la participación laboral y reduce el coste a largo plazo del sistema.

La reorientación del gasto no puede limitarse al diseño de las prestaciones: debe alcanzar también su composición. El margen fiscal que se libere al adaptar las pensiones a la longevidad debe dirigirse con prioridad a las partidas que mejoran la productividad futura y la calidad de vida de las generaciones jóvenes: la educación infantil de cero a tres años, la investigación y el desarrollo, las infraestructuras productivas y la reducción de la pobreza infantil. Estas inversiones no son solo políticas sociales; son la base material del crecimiento que en el futuro financiará unas pensiones dignas. Aplazar indefinidamente su financiación para sostener un sistema de pensiones no reformado es una forma de canibalizar el futuro.

Por último, el envejecimiento no solo plantea riesgos: también ofrece una oportunidad que a menudo se ignora. Para entenderla conviene hablar de dividendos demográficos. El primero ya se acabó: durante décadas, el aumento de la población en edad de trabajar respecto a los dependientes generó un viento de cola para el crecimiento —más trabajadores, más producción, más recursos para financiar el Estado del bienestar—. Ese dividendo se ha agotado y, como muestra la Figura 8, la tendencia va en sentido contrario. Pero el envejecimiento trae consigo una segunda oportunidad: si la gente espera vivir más años, necesita ahorrar más para financiar una jubilación más larga. Ese ahorro, bien invertido, puede generar el *segundo dividendo demográfico*: más capital, más productividad, más crecimiento.

Para capturarlo hay que impulsar el segundo pilar de pensiones: los planes de empleo que complementan la pensión pública sin sustituirla. El primer pilar —la pensión pública de reparto— siempre será la base del sistema. Pero no puede ser la única. El problema

del ahorro voluntario es conocido: poca gente ahorra por iniciativa propia, aunque sepa que debería hacerlo. La solución viene de la economía del comportamiento: la adhesión automática a planes de pensiones de empleo —el llamado *auto-enrolment*, implantado con notable éxito en el Reino Unido y extendido a varios países de la OCDE—. Bajo este esquema, todo trabajador queda inscrito por defecto en un plan de ahorro complementario, con aportaciones compartidas entre empresa y trabajador, y con posibilidad de desinscripción voluntaria.

Su lógica descansa en uno de los hallazgos más robustos de la economía del comportamiento: los agentes no toman decisiones en el vacío, sino en relación con una opción de referencia, y tienden a permanecer en ella por inercia. Cambiar cuál es esa opción por defecto —sin eliminar ninguna libertad— puede alterar el comportamiento de forma más poderosa que incentivos económicos mucho más costosos. En el ahorro para la jubilación, tres sesgos cognitivos bien documentados conspiran contra la decisión óptima: la preferencia por el presente, que lleva a posponer indefinidamente lo que se sabe necesario; la aversión a las pérdidas, que hace más dolorosa la reducción inmediata del salario neto que atractiva la ganancia futura acumulada; y el sesgo del *statu quo*, que convierte la inercia en el resultado más probable. El *auto-enrolment* no combate estos sesgos: los aprovecha. Inscribir al trabajador por defecto hace que la inercia trabaje a favor del ahorro en lugar de en su contra. El trabajador puede desinscribirse en cualquier momento —la libertad está intacta—, pero simplemente cambiar el punto de partida lo cambia todo. La evidencia de países que lo han implantado es contundente: más del 90 % de los trabajadores permanecen en el sistema, frente a tasas de participación muy inferiores en los esquemas de adhesión voluntaria. No se trata de obligar a nadie: se trata de que ahorrar sea lo normal.

El efecto macroeconómico es relevante. Un flujo sostenido de ahorro interno canalizado a través de fondos con visión a largo plazo se invierte en infraestructuras, empresas, innovación, energía y tecnología: aumenta el stock de capital de la economía, reduce el coste de financiación y mejora la productividad. Permite además compensar una eventual reducción en la generosidad de la pensión pública: el trabajador recibe algo menos del Estado pero acumula un ahorro propio que complementa su retiro. Adicionalmente, una fracción de esos fondos puede orientarse hacia la inversión en infraestructuras y en vivienda social en alquiler —dos ámbitos con retornos sociales elevados y horizontes de inversión compatibles con los de un fondo de pensiones—, contribuyendo simultáneamente a aliviar el problema de acceso a la vivienda de las generaciones jóvenes. Es, por cierto, exactamente lo que recomiendan los informes Draghi (2024) y Letta (2024) para reforzar la competitividad europea: movilizar el ahorro privado de los ciudadanos e invertirlo productivamente a largo plazo. España tiene aquí una asignatura pendiente.

5. Conclusiones

El argumento central de este artículo es simple: España, como otros países industrializados, tiene un problema intergeneracional de naturaleza institucional provocado por la demografía. El envejecimiento no genera solo presión fiscal —que es real y cuantificable— sino también un sesgo político que hace sistemáticamente difícil corregirla. Cuando el votante mediano envejece, los partidos tienen incentivos para proteger el gasto presente; cuando las instituciones presupuestarias no miden el largo plazo, los gobiernos pueden cumplir formalmente sus objetivos de déficit mientras trasladan cargas a las generaciones futuras; cuando el Estado del bienestar fue diseñado para otra demografía, su simple funcionamiento genera inequidad intergeneracional aunque nadie lo haya decidido

así. Las tres reformas propuestas responden a esta lógica. Las instituciones de futuro —comisionados, asambleas deliberativas con cuotas de edad, voto a los dieciséis años— no son parches: son la condición para que el sistema político incorpore horizontes más largos. La contabilidad generacional y la regla de simetría entre gasto en vejez y gasto en futuro son la condición para que el presupuesto refleje lo que hoy permanece opaco. La jubilación gradual, la cobertura efectiva de la dependencia y el *auto-enrolment* son la condición para capturar el segundo dividendo demográfico.

Ninguna de estas reformas es suficiente por sí sola, pero tampoco ninguna es nueva en la literatura ni impracticable en el contexto europeo. Países de nuestro entorno han implantado comisionados para las generaciones futuras, reglas de sostenibilidad en los sistemas de pensiones, modelos de jubilación gradual y *auto-enrolment* en el ahorro complementario. Los resultados son positivos en todos los casos. España tiene los instrumentos de diagnóstico, la experiencia comparada y el marco institucional europeo para acometer estas reformas. Lo que ha faltado hasta ahora es incorporar la perspectiva intergeneracional como criterio explícito en el diseño de las políticas públicas. Ese es, precisamente, el propósito de este artículo.

Las dificultades que este artículo documenta no son menores. Reorientar el Estado del bienestar hacia el largo plazo exige cambiar incentivos políticos profundamente arraigados; promover el ahorro complementario y la jubilación gradual implica alterar decisiones individuales moldeadas por décadas de inercia institucional. El margen para el optimismo fácil es estrecho. Hay, sin embargo, un factor de primera magnitud que este análisis deja deliberadamente fuera de su alcance: el cambio tecnológico, y en particular la irrupción de la inteligencia artificial. Su potencial para elevar la productividad de forma sostenida —compensando parcialmente el lastre demográfico— es real, y algunos modelos apuntan a efectos macroeconómicos de consideración. Pero la evidencia sobre su magnitud, su distribución y su calendario es todavía escasa. La IA podría aliviar la presión intergeneracional si sus ganancias de productividad se distribuyen ampliamente y se traducen en mayor capacidad fiscal; podría también agravarla si concentra sus beneficios y desplaza empleo sin generar los ingresos tributarios necesarios para sostener el Estado del bienestar. Por ahora, es una incógnita demasiado grande para incorporarla al diagnóstico sin riesgo de distorsionarlo. Lo que sí es seguro es que las reformas institucionales que aquí se proponen serán necesarias independientemente de lo que ocurra con la tecnología: si la IA no llega a tiempo o no llega para todos, serán el único colchón disponible; y si llega, un marco institucional orientado al largo plazo es precisamente lo que garantiza que sus beneficios no se consuman en el presente a costa de las generaciones futuras.

Referencias

- Aksoy, Y., Basso, H. S., Smith, R. P., & Grasl, T. (2019). Demographic Structure and Macroeconomic Trends. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 11(1), 193-222. <https://doi.org/10.1257/mac.20170114>
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2025). *Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones Públicas a largo plazo: demografía y cambio climático* (Opinión N.º 2/25). AIReF. Madrid. <https://www.airef.es>
- Berman, Y. (2022). The Long-Run Evolution of Absolute Intergenerational Mobility. *American Economic Journal: Applied Economics*, 14(3), 61-83. <https://doi.org/10.1257/app.20200631>
- Bloom, D. E., & Canning, D. (2003). Contraception and the Celtic Tiger. *Economic and Social Review*, 34(3), 229-247.
- Bosque-Mercader, L., Conde-Ruiz, J. I., Jiménez, S., & Vall-Castelló, J. (2025). Evolución de la capacidad adicional para trabajar en España. *Estudios sobre la Economía Española*, (2025/14).
- Conde-Ruiz, J. I., & Conde-Gasca, C. (2023). *La Juventud Atracada*. Ediciones Península, Grupo Planeta.
- Conde-Ruiz, J. I., & Galasso, V. (2023). Efectos económicos de la demografía política. *Papeles de Economía Española*, (176). <https://www.funcas.es/revista/la-economia-espanola-ante-el-reto-demografico>
- Conde-Ruiz, J. I., González, C. I., & Díaz-Salazar, M. (2026). Inmigración, envejecimiento y dividendo demográfico: el caso de España en perspectiva. *ICE, Revista de Economía*, (943). <https://doi.org/10.32796/ice.2026.943.7977>
- Conde-Ruiz, J. I., & Lahera Forteza, J. (2023). *Jubilación flexible y compatible* (Fedea Policy Papers N.º 2023/01). FEDEA.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Row.
- Draghi, M. (2024). *The Future of European Competitiveness* (inf. téc.). European Commission. Brussels.
- Fernández-Villaverde, J., & Guner, N. (2024). Demographic Transitions Across Time and Space. *IZA Discussion Paper*, (15575).
- Instituto de la Juventud. (2021). *Informe de Juventud en España 2020* (inf. téc.). INJUVE. Madrid. <https://www.injuve.es>
- Instituto Nacional de Estadística. (2024). *Proyecciones de Población 2024–2074* (inf. téc.). INE. Madrid. <https://www.ine.es>
- Letta, E. (2024). *Much More Than a Market: Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens* (inf. téc.). European Council. Brussels.
- Liang, J., Wang, H., & Lazear, E. P. (2018). Demographics and Entrepreneurship. *Journal of Political Economy*, 126(S1), S140-S196. <https://doi.org/10.1086/698750>
- Mason, A., & Lee, R. (2010). Introducing Age into National Accounts (A. Mason & R. Lee, Eds.), 55-78.
- Persson, T., & Tabellini, G. (2000). *Political Economics*. MIT Press.
- Reuters Institute for the Study of Journalism. (2024). *Digital News Report 2024: España* (inf. téc.). Reuters Institute / Universidad de Navarra. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/es/digital-news-report/2024>

- Rajo Puertas, J. R. (2024). *La política de los jóvenes en España: cómo participan, actitudes políticas y representatividad en el primer cuarto del siglo XXI* (Documento de Trabajo N.º 235/2024). Fundación Alternativas. Madrid.
- World Intellectual Property Organization. (2024). *Global Innovation Index 2024* (inf. téc.). WIPO. Geneva.

A. Apéndice. Electorado potencial y voto efectivo

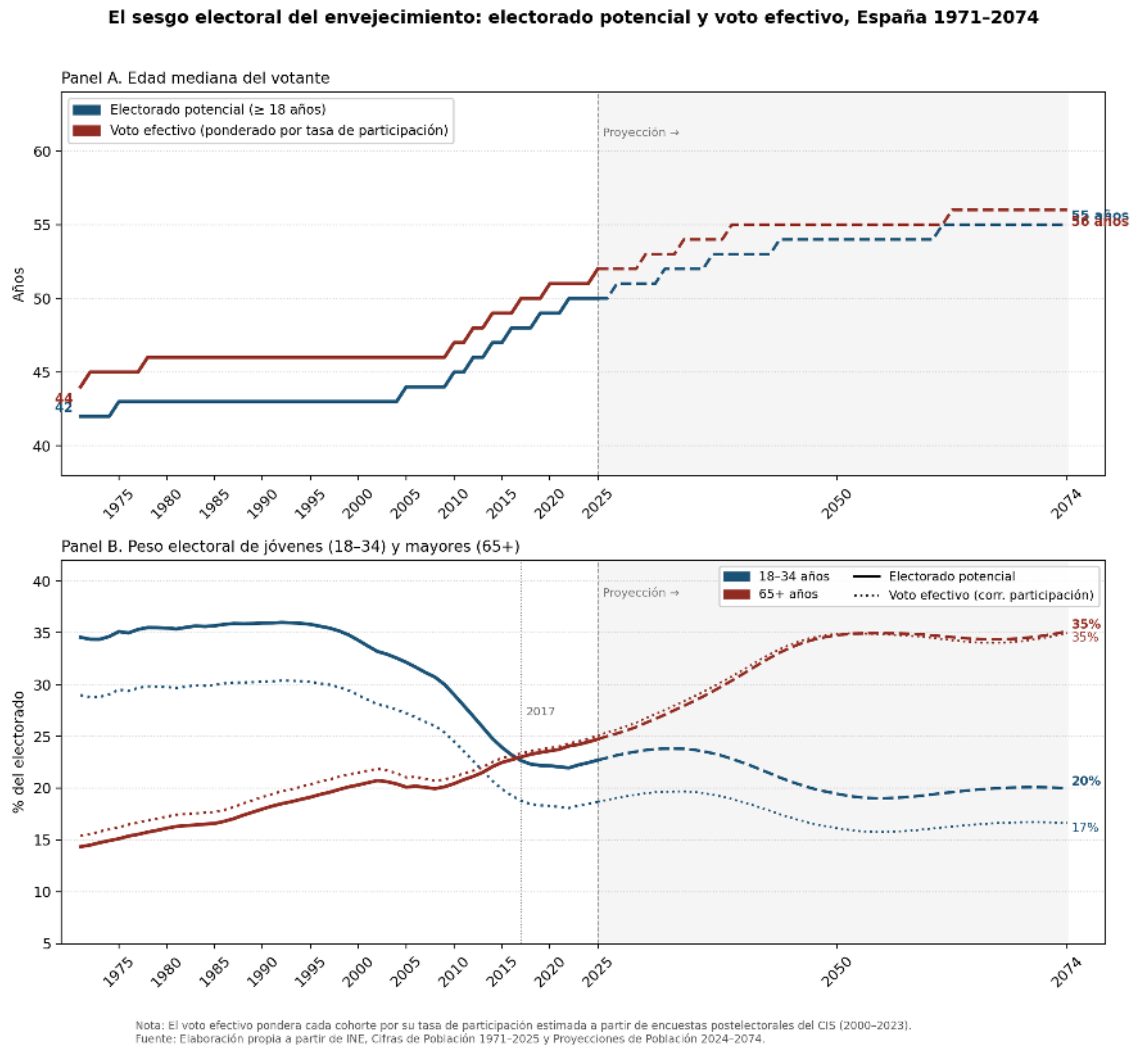


Figura 9: Electorado potencial y voto efectivo, España 1971–2074. Panel A: edad mediana con y sin corrección por participación. Panel B: peso electoral de los menores de 35 y los mayores de 64 en el electorado potencial (línea continua) y en el voto efectivo (línea de puntos). El voto efectivo pondera cada cohorte por su tasa de participación estimada a partir de encuestas postelectorales del CIS (2000–2023). La línea discontinua corresponde a la proyección central del INE. *Fuente:* Elaboración propia a partir de INE, Cifras de Población 1971–2025 y Proyecciones de Población 2024–2074.