

Documento de Trabajo: N° 31/2020

Madrid, octubre de 2020

¿Qué más puede hacer el Pacto de Toledo?

De la “reforma permanente” a la Covid-19

José A. Herce y Elisa Chuliá



Documento número 31 – Documentos Mi Jubilación

¿Qué más puede hacer el Pacto de Toledo? De la “reforma permanente” a la Covid-19 –
IV Trimestre 2020

José A. Herce: Presidente del Foro de Expertos del Instituto BBVA de Pensiones, ex Profesor Titular de economía de la U. Complutense de Madrid y Socio fundador de LoRIS.

Elisa Chuliá: Vocal del Foro de Expertos del Instituto BBVA de Pensiones, Profesora Titular de Sociología en la UNED.

Las opiniones y conclusiones aquí expresadas no pueden atribuirse a ninguna institución con la que estemos asociados y todos los posibles errores son nuestra responsabilidad.

Madrid, octubre de 2020

Resumen

Desde su aprobación en 1995, el Pacto de Toledo ha constituido la referencia fundamental de la política de pensiones en España. Aunque existe un amplio consenso sobre el limitado alcance de las reformas aprobadas con el respaldo del Pacto, los partidos políticos y los agentes sociales siguen considerándolo públicamente el único instrumento institucional válido para introducir cualquier tipo de cambio que afecte a las pensiones. Este documento plantea siete grandes preguntas en torno a la historia y el rendimiento del Pacto de Toledo, enfocando asimismo la atención en su capacidad de alumbrar la reforma de las pensiones que necesita nuestro país para generar confianza entre los actuales y los futuros pensionistas, así como también entre nuestros socios europeos y la comunidad internacional. Esa capacidad depende, en buena medida, de que el Pacto redefina su *modus operandi* y asuma tareas hasta ahora descuidadas, como la de trasladar a los ciudadanos información accesible y sólida sobre el funcionamiento del sistema de pensiones, su evolución en los próximos años y las implicaciones en términos de equidad, suficiencia y sostenibilidad financiera que tendrían las distintas opciones de reforma.

Contenido

Introducción.....	5
1. ¿Por qué surgió el Pacto de Toledo en 1995?	7
2. ¿Qué Recomendaciones contenía la versión inicial del Pacto de Toledo y qué vigencia mantienen actualmente?	9
3. ¿Facilita u obstruye el Pacto de Toledo la necesaria reforma de las pensiones?	13
4. ¿Es el Pacto de Toledo un referente internacional para la política de pensiones?	16
5. ¿Qué más puede hacer el Pacto de Toledo?	24
6. ¿Qué ha sucedido con la Comisión del Pacto de Toledo en las últimas legislaturas?	26
7. ¿Qué objetivos debería perseguir la política de pensiones española en 2020, tras el shock de la Covid-19?	28
8. Conclusión	29

Introducción

El 15 de febrero de 2019 el Presidente del Gobierno de España, Pedro Sánchez, anunció la convocatoria de elecciones generales anticipadas, una semana después de que el Congreso de los Diputados rechazara los presupuestos presentados por el Gobierno para ese año. Ese anuncio provocó, muy poco después (19 de febrero), la ruptura de las negociaciones en el seno de la Comisión parlamentaria de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, que llevaba mucho tiempo tratando de consensuar una serie de Recomendaciones para el futuro inmediato de las pensiones públicas. Se acababan así casi tres largos años de comparecencias de expertos, académicos y representantes institucionales, con un rendimiento muy escaso desde el punto de vista de la adopción de decisiones para resolver el denominado “problema de las pensiones”.

La Comisión tardaría en volver a reunirse un año. En efecto, fracasada la investidura de Sánchez tras las elecciones generales de abril de 2019, los resultados de los siguientes comicios (noviembre de 2019) condujeron a la formación de un gobierno de coalición entre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Podemos en los primeros días de 2020. Dos meses después, el 5 de marzo, se celebró la primera sesión de la Comisión del Pacto de Toledo con la comparecencia del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá. La declaración del estado de alarma en la semana posterior por la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19 y la consiguiente alteración de la agenda parlamentaria explican que la Comisión no haya retomado sus trabajos hasta bien entrado el mes de junio.

En el momento de publicación de este trabajo (octubre de 2020), parece todavía más urgente que antes de la pandemia acometer la reforma de las pensiones de la Seguridad Social, al menos por dos razones: por una parte, porque el impacto de la crisis de la Covid-19 sobre el mercado de trabajo somete (y va a seguir sometiendo) a una mayor presión financiera a la Seguridad Social, que en 2018 y 2019 ya consignó déficits anuales de 16.000-18.000 millones de euros (1,3-1,5% del PIB); por otra parte, porque el reparto del fondo de recuperación *Next Generation* de la Unión Europea muy probablemente va a vincularse a la aprobación de reformas que recojan las recomendaciones efectuadas en años previos por la Comisión Europea a los Estados miembros (en el caso de España, una de las recomendaciones formuladas año tras año ha sido la de acometer reformas para asegurar la viabilidad financiera del sistema de pensiones).¹

Este documento hace un balance de la trayectoria del Pacto de Toledo desde su aprobación en 1995 hasta el presente. La formulación de siete preguntas permite describir los momentos más relevantes que ha atravesado el sistema de pensiones durante este periodo, los hitos de su reforma y los propios actos que han hecho del Pacto de Toledo un referente político y social, sin renunciar a ofrecer también un análisis crítico de su contribución al debate público sobre las pensiones en nuestro país.

¹ En el punto 22 del documento de la Comisión Europea “Recommendation for a Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Spain” se puede leer: “Social protection expenditure remains highly oriented towards older people, and the level of expenditure on pensions is set to increase significantly in the medium to long term, should the announced departures from the 2013 pension reform be made permanent and no adequate compensatory measures taken.”. El documento correspondiente a 2019 expresaba en el punto número 15 una preocupación semejante, recomendando a España que en 2019 y 2020 se adoptaran medidas destinadas a “preservar la sostenibilidad del sistema de pensiones”. Los respectivos documentos pueden consultarse en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-spain_en.pdf y https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-spain_en.pdf

Semejante balance no puede hacerse sin tener en mente las principales experiencias de reforma de las pensiones acaecidas en los países avanzados en las últimas décadas; experiencias que podrían haber servido de aprendizaje para emprender esa reforma que necesita el sistema de pensiones español, con el fin de adaptarlo a los grandes cambios de las condiciones socioeconómicas (demográficas, productivas y de estilos de vida) que se han producido en las últimas décadas² y que ahora, bajo el impacto de la Covid-19, continúan su curso con nuevos matices. El examen de las reformas internacionales permite comprobar que muchos países han conseguido llegar a acuerdos de reforma razonables, respaldados por amplias mayorías de los partidos con representación parlamentaria y por los interlocutores sociales, aun cuando para ello cada país haya optado por instrumentos político-institucionales específicos. Asimismo, la elección de una persona con credibilidad política y social como impulsor y responsable último del complejo proceso de negociación entre las partes también se advierte como un elemento fundamental para que la reforma llegue a buen puerto.

² Puede consultarse el *Documento de Trabajo 20/2017 del Instituto BBVA de Pensiones*, "La longevidad y el greyny boom", a cargo de José A. Herce, para percibir el cambio demográfico como una oportunidad para la sociedad y las pensiones. Descargable en: <https://www.jubilaciondefuturo.es/recursos/doc/pensiones/20160609/esfe/la-longevidad-y-el-greyny-boom.pdf>.

1. ¿Por qué surgió el Pacto de Toledo en 1995?

El Pacto de Toledo surgió por iniciativa del Grupo Catalán (CiU) que dio lugar a una Proposición No de Ley (PNL), aprobada por el Congreso de los Diputados el 6 de abril de 1995. Pero los antecedentes de esta iniciativa nos retrotraen a la campaña previa a las elecciones generales de junio de 1993. Aunque la mayoría de las encuestas daban entonces la victoria al Partido Popular (PP), o en el peor de los casos un empate técnico entre él y el partido gobernante (PSOE), las elecciones las ganó este último, posibilitando el cuarto mandato de Felipe González (esta vez con un gobierno minoritario apoyado por CiU y el PNV). Fue en el segundo debate electoral, celebrado en Tele 5 el día 31 de mayo de 1993, cuando González afirmó ante una audiencia de casi 13 millones de españoles que un gobierno del PP que aplicara la reforma fiscal que proponía “equivaldría a una pérdida de 8.000 pesetas para cada pensionista”, la misma, apostilló González, que se produciría en caso de rebaja de las cotizaciones a la Seguridad Social en “6 puntos porcentuales”, como también venía proponiendo el PP. Si bien el candidato del PP, José María Aznar, rechazó esa posibilidad, González insistió en que un cambio de gobierno traería consigo “la quiebra a la Seguridad Social”³. La más que probable influencia de esta acusación en el resultado electoral final supuso un aldabonazo para todos los partidos, que cobraron plena conciencia de la crucial importancia electoral de las pensiones. Dos años después de estos acontecimientos nació el Pacto de Toledo, alentado por dos propósitos fundamentales, uno explícito y otro tácito: asegurar la viabilidad del sistema de pensiones (de reparto y solidaridad intergeneracional) de la Seguridad Social, y apartar la discusión de las pensiones del debate electoral. Once meses después de la aprobación del Pacto, el PP ganó las elecciones generales convocadas tras la retirada del apoyo de CiU al Gobierno del PSOE.

Desde su creación, el Pacto de Toledo ha servido para canalizar la acción política en materia de pensiones a través de sus conocidas como “Recomendaciones”. En este punto habría que decir que ha logrado establecer, al menos en su primera década de vigencia, un protocolo de actuación que, en general, ha sido respetado por los agentes políticos y sociales. Este protocolo ha consistido en los siguientes pasos:

1. El Pacto de Toledo elabora y actualiza una serie de “Recomendaciones”.
2. El gobierno de turno alcanza un (gran) acuerdo social con los interlocutores sociales.
3. El acuerdo se traslada, en mayor o menor medida, por parte del Gobierno al Parlamento en forma de proyecto de ley y se aprueba la correspondiente reforma de las pensiones.

Así sucedió, por primera vez, con la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. Precedida por el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social suscrito entre el Gobierno, CC.OO. y UGT el 9 de octubre de 1996, y definido en la Exposición de Motivos de la Ley como “singular ejemplo de la posibilidad de realizar las reformas estructurales que la Seguridad Social española necesita desde el más amplio acuerdo social y político”. El “diálogo social” y la búsqueda de “cauces de entendimiento y consenso con todas las fuerzas políticas, sociales y económicas” constituía la “única vía posible de superar los importantes retos que tienen planteados la sociedad española, en general, y la Seguridad Social, en particular (...)”.

³ Puede verse el vídeo del debate en cuestión [aquí](https://www.youtube.com/watch?v=WdKdfPNHC18) (minuto 35:20 y siguientes): <https://www.youtube.com/watch?v=WdKdfPNHC18>

La Ley plasmaba un patrón que no solo representaba una innovación importante en materia de “paz política”, sino también de “paz social”, dejando atrás los conflictivos episodios de la huelga general con la que CC.OO. castigó al primer Gobierno del PSOE en 1985 por la promulgación de la Ley 26/1985 (“Medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social”), y del debate electoral de 1993 que tan amargamente recordaba el PP.

Fue, en 1999, al final de esa misma legislatura, cuando se constituyó la Comisión No Permanente del Pacto de Toledo, cuyo presidente, en la primera sesión de comparecencias, se felicitaba de haber iniciado “desde el consenso, desde la unanimidad de todos los representados en esta Comisión” los trabajos de “revisión de la situación financiera de la Seguridad Social y, en definitiva, del horizonte de garantía de las pensiones”.⁴

⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1999, VI Legislatura, núm. 780, pág. 23126.

2. ¿Qué Recomendaciones contenía la versión inicial del Pacto de Toledo y qué vigencia mantienen actualmente?

El Pacto de Toledo contenía inicialmente quince Recomendaciones e instaba al Gobierno a desarrollarlas normativamente mediante las reformas oportunas dentro del máximo consenso social y político posible. Las “Recomendaciones del Pacto de Toledo” han sido recibidas siempre, en los planos social, político y mediático, con interés, concediéndoseles incluso un estatus de autoridad y guía en las decisiones en materia de reforma de las pensiones.

En el Cuadro 1 se recogen, en dos columnas, las Recomendaciones incluidas en la tercera versión del Pacto de Toledo (aprobada en 2011 y vigente a 10 de octubre de 2020), y las Recomendaciones que, según se ha podido indagar a través de la prensa, integran el último borrador que se discutió en la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo antes de su disolución en febrero de 2019. En la primera columna, sobre fondo gris, figuran aquellas Recomendaciones que ya quedaron recogidas en la primera versión del Pacto de Toledo (1995). De estas Recomendaciones originales, solo unas pocas eran de carácter “absoluto”, es decir, de cumplimiento “todo o nada”, como la 1 (enumeración de 1995) 1, referida a la “separación de fuentes de financiación”, y la 2, sobre la “constitución de reservas”. Esta última, que supuso la creación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (la denominada “hucha de las pensiones”) fue, por cierto, una de las primeras en cumplirse, si bien las reservas acumuladas entre 2000 y 2011 (casi 70 millardos de euros) están hoy día prácticamente agotadas.⁵

⁵ A 31 de diciembre de 2019 ascendían a 2,15 millardos. Sobre el Fondo de Reserva de la Seguridad Social puede consultarse: Chuliá, E. (2017), El agotamiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social: un imprevisto y una oportunidad, *Documento de Trabajo 18/2017 del Instituto BBVA de Pensiones* (<https://www.jubilaciondefuturo.es/recursos/doc/pensiones/20160609/esfe/el-agotamiento-del-fondo-de-reserva-de-la-seguridad-social.pdf>).

CUADRO 1. Las Recomendaciones del Pacto de Toledo (1995-2019)

(En fondo gris: Recomendaciones recogidas en la primera formulación del Pacto de Toledo en 1995)

	Enumeración original de 2011	Borrador de febrero de 2019 (versión pendiente de aprobación en octubre de 2020)
1	Separación y clarificación de las fuentes de financiación.	<p>Separación de fuentes de financiación. El Estado abonará con transferencias directas los gastos impropios del sistema, como bonificaciones y prestaciones por maternidad o paternidad, complementos a mínimos y ayudas universales de sanidad o servicios sociales.</p> <p>Déficit de la Seguridad Social. Acabar con el déficit y con la política de préstamos del Estado en 2025 y valorar que el Estado contribuya a financiar los déficits de los regímenes especiales.</p> <p>Deuda histórica. Resolver la situación de los préstamos concedidos por el Estado a la Seguridad Social, analizando compensarlos con el traspaso de patrimonio e inmuebles a las administraciones (Comunidades Autónomas) sin menoscabo de los derechos económico-patrimoniales de la Seguridad Social.</p> <p>“Impuesto al robot”. Encontrar mecanismos innovadores que complementen la financiación de la Seguridad Social, más allá de las cotizaciones sociales, teniendo en cuenta que la revolución tecnológica implica un incremento de la productividad, pero no un aumento del empleo.</p>
2	Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones.	<p>Revalorización de las pensiones según el IPC real (media de la inflación anual)</p>
3	Fondo de reserva	<p>Fondo de Reserva. Situar su dotación mínima en el 7 % del gasto anual en pensiones contributivas y sujetarlo a una regla reforzada de disponibilidad.</p>
4	Financiación, simplificación e integración de regímenes especiales	<p>Sistemas especiales. Culminar su integración en el Régimen General, analizando los incentivos (bonificaciones o reducciones) para ver si es necesario mantenerlos o reordenarlos y simplificarlos.</p> <p>Autónomos. Que los autónomos coticen por sus ingresos reales, mejorando también la protección del colectivo con derechos como jubilación anticipada y el trabajo a tiempo parcial.</p>
5	Adecuación de las bases y periodos de cotización	<p>Lagunas de cotización. El Estado debe compensar la falta de cotización de colectivos, como las mujeres que cuidan de personas dependientes, con medidas para evitar los vacíos de cotización involuntaria, permitiendo el “traslado o reparto” de cotizaciones.</p> <p>Aportación del SEPE. Estudiar la conveniencia de redistribuir los porcentajes de cotizaciones sociales elevando los destinados al sistema de pensiones y reduciendo el dirigido al SEPE (Servicio Público de Empleo).</p> <p>Jóvenes. Garantizar las carreras de cotización de los jóvenes que trabajan de forma discontinua y mejorar el control de la inspección de trabajo sobre los becarios.</p>
6	Incentivos al empleo	

CUADRO 1. Las Recomendaciones del Pacto de Toledo (1995-2019)

(En fondo gris: Recomendaciones recogidas en la primera formulación del Pacto de Toledo en 1995)

	Enumeración original de 2011	Borrador de febrero de 2019 (versión pendiente de aprobación en octubre de 2020)
7	Modernización e información al ciudadano	Información al ciudadano. Informar individualmente a los futuros pensionistas (en respuesta a lo establecido en las reformas de 2011 y 2013).
8	Gestión del sistema	
9	Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales	
10	Lucha contra el fraude	Control del fraude. Luchar contra la economía sumergida para que afloren empleos en ámbitos específicos, como el de empleados del hogar, y proteger a los colectivos vulnerables, como los becarios, trabajadores sin afiliación o autónomos económicamente dependientes (TRADE).
11	Contributividad	Período de cálculo. Ampliar más allá de los 25 años (a los que se llegará en 2022) el periodo de cálculo de la base reguladora, incluso a toda la vida laboral, y permitiendo escoger los años más favorables en casos de largas carreras de cotización.
12	Edad de jubilación	Edad de jubilación. Acercar la edad real de jubilación a la edad legal, endureciendo los requisitos para acceder a la anticipada e incentivando el envejecimiento activo.
13	Prestaciones de viudedad y orfandad	Pensiones de viudedad. Financiar las mejoras en la base reguladora por transferencias del Estado; mejorar las prestaciones de viudedad para personas mayores de 65 que las tengan como principal fuente de ingresos y, en cambio, establecer una prueba de ingresos para evaluar la situación financiera de la unidad familiar en el resto de los casos).
14	Tratamiento fiscal de las pensiones	
15	Solidaridad y garantía de suficiencia	<p>Pensiones mínimas. Incrementarlas hasta un umbral mínimo, pero de forma equilibrada, para que las nuevas cuantías complementarias no sean superiores a las que marquen las mínimas de las pensiones no contributivas, con el fin de no desincentivar la cotización.</p> <p>Suficiencia. Concretar qué es una pensión suficiente, con un mecanismo que puede ser una tasa de sustitución que relacione la pensión media del sistema con el salario medio de los trabajadores.</p>
16	Sistemas complementarios	Previsión social complementaria. Fomentar planes de pensiones de empresa vinculados a los organismos sin ánimo de lucro, sin descartar incentivos fiscales.
17	Mujer y protección social	Mujer y protección social. Considerar medidas que limiten la brecha de género que las mujeres sufren en su vida laboral.
18	Discapacidad	

CUADRO 1. Las Recomendaciones del Pacto de Toledo (1995-2019)

(En fondo gris: Recomendaciones recogidas en la primera formulación del Pacto de Toledo en 1995)

	Enumeración original de 2011	Borrador de febrero de 2019 (versión pendiente de aprobación en octubre de 2020)
19	Inmigración	
20	Control parlamentario y tratamiento presupuestario de los recursos de la Seguridad Social	
21	Seguimiento, evaluación y reforma del Pacto de Toledo	Rendir cuentas al Pacto de Toledo. Que el Gobierno rinda anualmente cuentas del cumplimiento de las Recomendaciones del Pacto de Toledo e informe de las medidas que piensa implementar para cumplirlo.
	---	Factor de sostenibilidad. El Pacto de Toledo debe pronunciarse sobre el estatus de este elemento de la reforma de 2013, cuya entrada en vigor quedó en 2018 postpuesta hasta 2023.

Fuente: elaboración propia basada en Boletín Oficial de las Cortes Generales, IX Legislatura, 31 de enero de 2011, 513, y en informaciones publicadas en medios de comunicación.⁶

La mayoría de las Recomendaciones (de 1995 y todas las posteriores) se refieren a la gestión de procesos de mejora en diferentes órdenes, que, por definición, pueden llevar largos periodos de tiempo o, incluso, cambiar de rumbo. Así, por ejemplo, la recomendación número 11 (de 1995), reformulada como la número 2 en 2011 y referida al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, se introdujo en la Ley 24/1997. Su artículo 11 establecía la revalorización de las pensiones contributivas de la Seguridad Social “al comienzo de cada año, en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año”. Sin embargo, las pensiones se congelaron en 2010 y 2011, y a partir de 2014 se empezaron a actualizar conforme al Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP), establecido en la Ley 23/2013. En la actualidad, el IRP está suspendido, aunque no revocado formalmente, y la actualización se decreta ejercicio a ejercicio.

Otras Recomendaciones del Pacto de Toledo han recorrido, igualmente, caminos tortuosos, como es el caso de la referida a la mejora del carácter contributivo del sistema, que ha registrado avances (aumento del periodo de cómputo) y retrocesos (aumentos discrecionales de las pensiones mínimas o de las bases de cotización máximas). Las hay, incluso, que apenas se han puesto en marcha todavía, por ejemplo, la relativa a la información “a cada trabajador sobre su futuro derecho a la jubilación ordinaria”, como establecía la disposición adicional 25^a de la Ley 27/2011 y que habría exigido el traslado de información individualizada a los cotizantes (una suerte de “sobre naranja”)⁷; y otras quizá nunca se materialicen plenamente, como la que afecta a la protección social de los autónomos, cuyas condiciones están viéndose rápidamente alteradas con la extensión del trabajo no convencional y la *gig economy*.

⁶ En particular: <https://www.lavanguardia.com/economia/20190219/46582512600/recomendaciones-pacto-toledo-decaen-romperse-negociacion-pensiones.html>

⁷ Así se denomina en Suecia al sobre que la Agencia Sueca de Pensiones manda anualmente a los trabajadores informándoles sobre las cotizaciones que han realizado hasta el momento y el derecho a pensión que de ellas se deriva. Véase: <https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages/english-engelska/english-engelska/orange-envelope-shows-how-much-you-will-get>

3. ¿Facilita u obstruye el Pacto de Toledo la necesaria reforma de las pensiones?

Desde su creación en 1995, el Pacto de Toledo ha funcionado como un instrumento de generación de consenso para la reforma de las pensiones. La existencia del Pacto no solo debía impedir ataques entre partidos como el ya mencionado de la campaña electoral de 1993, sino también situaciones de conflicto como la que se dio a propósito de la reforma de las pensiones de 1985 (Ley 26/1985), el primer intento significativo de racionalización de las pensiones públicas que se llevó a cabo. Aunque en la exposición de motivos de esta Ley se afirmaba que *“desde los años iniciales de la crisis económica ha sido constante y generalizada la opinión de que la Seguridad Social está necesitada de profundas reformas, punto sobre el que, puede afirmarse, existe hoy una práctica unanimidad por parte de las fuerzas sociales y políticas más representativas”*), el consenso brillaba por su ausencia en un Congreso de los Diputados en el que PSOE contaba con 202 de los 350 diputados que lo componían.

El Pacto de Toledo conjuraba, por tanto, la posibilidad de una reforma unilateral como la de 1985, de graves consecuencias para el diálogo social. Sin embargo, seguía la línea establecida en esa Ley cuando en virtud de *“la enorme complejidad del Sistema, su grado de consolidación y extensión a la inmensa mayoría de los españoles y la larga duración del tiempo de producción de los efectos de la relación jurídica de la Seguridad Social”*, renunciaba a *“llevar a cabo una reforma omnicomprensiva y formalmente unitaria”*.

La primera prueba de fuego para el Pacto de Toledo se presentó con motivo de la victoria del PP en las elecciones de 1996, tras la cual el nuevo Presidente del Gobierno, José María Aznar, decidió basar toda su política de pensiones en el Pacto, primero, y en los interlocutores sociales, después. Así se gestó la segunda gran reforma de las pensiones de la democracia, en 1997, marcada por el *“consenso”*, tanto político, como social. En su exposición de motivos se podía leer que los *“objetivos de consolidación financiera y presupuestaria exigen la adopción gradual de medidas concretas de mejora y adaptación de la Seguridad Social a la realidad actual, huyendo de la tentación de iniciar una reforma absoluta del sistema de la Seguridad Social, optando, por el contrario, por continuar el proceso de reforma iniciado en 1985, realizando las reformas que la consolidación y racionalización de nuestra Seguridad Social requieren, contando con el mayor nivel de consenso posible”*. La reforma de 1997, muy al contrario de la de 1985, no supuso una reducción del gasto en pensiones; más bien, lo aumentó ligeramente,⁸ lo que probablemente explica la facilidad con la que se alcanzó el acuerdo con los sindicatos y entre los partidos firmantes del Pacto de Toledo.

Como se aprecia en el Cuadro 2, que resume la principal legislación sobre pensiones aprobada desde 1985, entre 2002 y 2007 se fueron adoptando algunos cambios menores, directamente inspirados en el Pacto de Toledo, pero no reformas de calado. Así, en la Ley 35/2002, de 12 de julio, se desarrolló una de las Recomendaciones más relevantes del Pacto de Toledo, la de la regulación de la *“jubilación flexible”*. Esta ley, de nuevo, fue precedida por un consenso plasmado en el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, suscrito el 9 de abril de 2001 por el Gobierno, CC.OO, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME).

⁸ Véase Javier Alonso y José A. Herce (1998): Los efectos económicos de la Ley de Consolidación de la Seguridad Social. Perspectivas financieras del sistema tras su entrada en vigor. DT 98-16 FEDEA (<http://documentos.fedea.net/pubs/dt/1998/dt-1998-16.pdf>).

Por su parte, la Ley 40/2007 también ofrece un buen ejemplo de la estrategia de “reformas graduales y permanentes” en el seno del Pacto de Toledo. Introdujo en concreto numerosas disposiciones para ajustar, siempre dentro de la lógica de concertación social antes mencionada y expresamente declarada en su exposición de motivos, aspectos relativos a la incapacidad temporal y permanente, la jubilación parcial, las pensiones de viudedad o el subsidio de desempleo para mayores de 52 años.

La crisis económico- financiera de 2008-2013, con el exacerbamiento de la polarización política, supuso el virtual abandono del marco del Pacto de Toledo. Ahora bien, incluso en este periodo tan crítico no se puso en cuestión que la reforma de las pensiones *debía* realizarse dentro del Pacto de Toledo. Ningún líder de partido ni ningún agente social ha mantenido públicamente una posición contraria a este “principio normativo” de la política española, si bien las reformas de 2011 y 2013 (precisamente aquellas que, según las Recomendaciones para 2019 a España del Consejo y la Comisión Europea, “ayudaron a asegurar la sostenibilidad y la adecuación relativa de las pensiones en el largo plazo”)⁹ se aprobaron al margen del Pacto de Toledo y del patrón de concertación que había prevalecido en la política de pensiones desde 1995.

Lo cierto es que 25 años después de su creación, el Pacto de Toledo solo puede presentar un rendimiento magro en reformas orientadas a la sostenibilidad financiera del sistema. Por otra parte, el Pacto no ha logrado mejorar el conocimiento que tienen los ciudadanos sobre el sistema de pensiones y los problemas que afronta. La sociedad española desconoce ampliamente cómo funciona el sistema de pensiones, por qué es necesario asegurar su sostenibilidad financiera y cuáles serían verosímilmente las consecuencias (económicas y sociales) de no hacerlo. Las manifestaciones de pensionistas en favor de “pensiones dignas y blindadas” no contribuyen a mejorar este conocimiento en la medida en que dan a entender que las actuales pensiones no son “dignas” ni “seguras”, pasando por alto dos evidencias importantes: (a) que las pensiones contributivas de jubilación españolas –cuyo importe medio y cobertura crecen anualmente desde hace décadas– ofrecen una mejor relación que las de otros países con Estados del Bienestar bien desarrollados, tanto entre la primera prestación que se percibe como pensionista y el último salario que se cobra como trabajador, como entre el conjunto de prestaciones por pensión que se perciben a lo largo de la vida y las cotizaciones efectuadas durante la carrera laboral (es decir, las pensiones presentan un elevado “retorno de inversión” por euro cotizado); y (b) que, incluso en las situaciones económicas más críticas, la Seguridad Social ha pagado siempre, puntualmente, las 14 pagas al año correspondientes a todos los pensionistas. Lo peor no es que buena parte de la sociedad carezca de esta información, sino que aquella de la que dispone es errónea y distorsiona la realidad.

⁹ El documento puede consultarse en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-spain_en.pdf

CUADRO 2. Las leyes de reforma de las pensiones en España y el papel del Pacto de Toledo

Reforma (Ley)	Principales hitos	Papel del Pacto de Toledo
LEY 26/1985 , de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social.	<ul style="list-style-type: none"> El "Periodo de Carencia" para tener derecho a una pensión pasa de 10 a 15 años El "Periodo de Cómputo" de la Base Reguladora pasa de 2 a 8 años. Se fija la actualización de las pensiones con el IPC. 	El Pacto de Toledo no existía en este momento. Ley muy contestada por los sindicatos, adoptada en un marco de amplia mayoría absoluta parlamentaria y durante un periodo crítico de reestructuración industrial, en vísperas de la entrada de España en la CEE.
LEY 24/1997 de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.	<ul style="list-style-type: none"> Separación de fuentes financieras Constitución de reservas Aumento del "Periodo de Cómputo" de 8 a 15 años Un tope máximo único para todas las bases de cotización 	Esta Ley nace del protocolo surgido del Pacto de Toledo, tras alcanzarse un Acuerdo Social, e implementa algunas de sus Recomendaciones de forma literal.
LEY 35/2002 , de 12 de julio de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible	<ul style="list-style-type: none"> Se introduce la "jubilación flexible". Se modifican los coeficientes reductores por jubilación anticipada 	Mismo protocolo de concertación social que la anterior.
LEY 40/2007 , de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.	Retoques en materia de: <ul style="list-style-type: none"> Incapacidad temporal y permanente Viudedad Jubilación anticipada, flexible y parcial Desempleo de los mayores de 52 años 	Mismo protocolo que la anterior. Un buen ejemplo de la estrategia de "Reforma Gradual y Permanente"
LEY 27/2011 , de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la edad de jubilación Aumento del Periodo de Cómputo para el cálculo de la pensión Nuevo "puntaje" de la carrera de cotizaciones para el cómputo de la pensión Se anuncia el Factor de Sostenibilidad Envío de información individualizada a los cotizantes "sobre su futuro derecho a la jubilación ordinaria" 	Dada la sustancia de esta reforma y la profunda crisis económica vigente se rompe el protocolo del Acuerdo Social y político. Más larga que la "sombra" del Pacto de Toledo es la de Bruselas en este caso.
REAL DECRETO-LEY 5/2013 , de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.	<ul style="list-style-type: none"> Se regula la "Jubilación Activa" mediante una figura novedosa que permite la compatibilidad de la pensión (reducida al 50%) y el salario o los ingresos de la actividad económica (autónomos). Se introduce la "cotización de solidaridad". 	Un RDL un tanto atípico y "de circunstancias", pero muy relevante, que debía dar respuesta a muchos casos de compatibilidad de facto con las figuras existentes de jubilación parcial y flexible.
LEY 23/2013 , de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.	Una Ley "temática" exclusivamente centrada en la regulación de dos nuevos, para muchos, sorprendentes mecanismos de sostenibilidad de las pensiones: <ul style="list-style-type: none"> El Índice de Revalorización de las Pensiones El Factor de Sostenibilidad 	Una reforma sustantiva muy contestada política y socialmente. Precedida del dictamen de un "Comité de Sabios" y, también, de las presiones de Bruselas. Los componentes básicos de esta reforma no se consensuaron en el Pacto de Toledo.

4. ¿Es el Pacto de Toledo un referente internacional para la política de pensiones?

El Pacto de Toledo ha sido presentado a menudo desde la esfera política y gubernamental como un referente internacional, como una de las aportaciones más importantes (junto con la transición a la democracia y los Pactos de La Moncloa) que ha hecho España al mundo sobre la manera de hacer “gran política”.

Sin embargo, carecemos de evidencia indicativa de que el Pacto de Toledo haya sido tomado como modelo en países de nuestro entorno que han conseguido realizar importantes reformas estructurales. Estas últimas se han llevado a cabo habitualmente mediante enfoques mucho más pragmáticos y con objetivos consensuados más claros. La consideración del Pacto de Toledo como referente se circunscribe, en el mejor de los casos, al ámbito latinoamericano, donde muchos países están todavía reordenando sus sistemas de pensiones en el contexto de un debate muy politizado sobre la “privatización” de la Seguridad Social.

El Cuadro 3 recoge algunas de las reformas integrales más interesantes acometidas en diversos países en las últimas décadas, aportando también datos sobre el proceso conducente a su diseño y aprobación. De la información resumida en el cuadro se desprende que un buen diagnóstico, una adecuada concertación social (sin vetos) y un proceso legislativo y político no dominado por la confrontación y el electoralismo bastan para realizar, no sin esfuerzo social y tiempo, una reforma ambiciosa de las pensiones mirando al siglo XXI.

CUADRO 3. Reformas de las pensiones en países seleccionados

Proceso de negociación	Antecedentes y contenido de la reforma	Resultados y observaciones
AUSTRALIA		
La “Reforma My Super”, denominada así porque introduce un Pilar II obligatorio llamado Superannuation Guarantee.		
Desde sus inicios, en 1909, la previsión social en Australia ha seguido una línea de continuidad a base de reformas acumulativas que han ido extendiendo el campo de acción y combinando gradualmente sus diferentes “pilares”. En este sentido, la reforma más relevante en el panorama previsional australiano tuvo lugar en 1991, cuando se introdujo la <i>Superannuation Guarantee</i> (SG) que hizo obligatoria la cobertura de todos los trabajadores elegibles en el Pilar II de capitalización (<i>superannuation</i>).	La Seguridad Social, que existe desde 1909, ofrece pensiones básicas del Pilar I (<i>Age Pension</i>), pero el Pilar II será la principal fuente de renta de los trabajadores en su jubilación a medida que se generaliza. La reforma que modernizó el Pilar II tuvo lugar en 1986 después de un periodo de negociaciones y acuerdos iniciado en 1983 por el Gobierno Laborista de Bob Hawke, que había expresado su voluntad de desarrollar el sistema de pensiones ocupacional. Los sindicatos y patronales acordaron dotar fondos sectoriales con el 3% del salario, a cambio de no aumentar los salarios. El Tribunal de Conciliación y Arbitraje, la Corte Suprema de lo laboral, respaldó este pacto en febrero de 1986.	En la actualidad los empleadores pagan el 12% del salario a la SG, y los empleados pueden hacer aportaciones voluntarias. Todos los trabajadores elegibles están obligatoriamente cubiertos, y más del 80% de los trabajadores están efectivamente cubiertos por La SG. El Pilar II es la espina dorsal de la Previsión Social en Australia y su objetivo es que los jubilados no dependan de la <i>Age Pension</i> (la Seguridad Social).

FRANCIA

La "Reforma Macron", abanderada por el Presidente de la República Francesa

A mediados de 2019, el Presidente Macron presentaba oficialmente una reforma integral de las pensiones públicas (anunciada dos años antes). En diciembre de 2019, el Alto Comisionado para la reforma, Jean-Paul Delevoye, presentaba ante los interlocutores sociales los acuerdos y desacuerdos resultantes del proceso de concertación abierto por el Gobierno. Seguida de una gran contestación social, la propuesta de reforma quedó en suspenso por la Covid-19, aunque el nuevo Primer Ministro, Jean Castex, la ha relanzado en julio de 2020 con vistas a su próxima tramitación, mediando un nuevo proceso de concertación social (y un nuevo Alto Comisionado: Laurent Pietraszewski). Aun cuando el proceso de reforma es puramente parlamentario, el "referendo de la ciudadanía" es decisivo en Francia.

La Seguridad Social francesa acumulaba en los últimos años déficits cercanos a los 30 millardos de euros (jubilación y sanidad, básicamente). El subsistema de jubilación (que ofrece actualmente pensiones equivalentes al 50% del "salario pensionable") consta de 42 regímenes especiales, con niveles de protección muy diferentes. La reforma se presenta como un verdadero "Sistema Universal de Jubilación" de reparto. Sus puntos esenciales son (i) acreditación de un número de "puntos de pensión" por euro cotizado que se capitalizan en una cuenta individual, (ii) armonización progresiva de los 42 regímenes de jubilación existentes (con excepciones para profesiones onerosas), (iii) creación de una edad de referencia (*âge d'équilibre*) y mantenimiento de la jubilación legal a partir de los 62 años, pero con penalizaciones/premios alrededor de los 64 años, (iv) otorgamiento de "puntos de solidaridad" para compensar periodos de desempleo, maternidad o enfermedad, también en "favor de familiares", (v) una cotización de solidaridad sin contrapartida de puntos de pensión para ingresos superiores a los 120 mil € anuales, (vi) pensión uniforme de viudedad del 70% de la pensión de la pareja fallecida, y (vii) pensión mínima de 1.000 € mensuales (alrededor del 85% del SMIC, salario mínimo).

Se trata de una reforma aún no aplicada. Su introducción progresiva se realizaría durante 10 años, aunque en 2025 se iniciaría propiamente la reforma. Los trabajadores nacidos antes de 1975 no se verían afectados. Los nacidos en ese año, que se jubilarían alrededor de 2034, recibirían una pensión híbrida (70% calculada según el nuevo sistema). La cohorte nacida en 2004 será la primera en integrarse plenamente en el nuevo sistema. El sistema complementario obligatorio (de reparto y Aportación Definida) completa al Pilar I, aportando una media de entre 20 y 25 puntos porcentuales en relación al último salario, adicionales a los 50 pp que aporta la Seguridad Social.

EE. UU.

La "Reforma Permanente" del Chief Actuary

<p>Cada pocos años, el <i>Chief Actuary</i> de los EE. UU. realiza una revisión de la Seguridad Social y propone cambios paramétricos de calado. Sobre la base de estos informes regulares acerca de la salud del sistema de pensiones, el Congreso adopta proyectos legislativos para ajustar financieramente el sistema a medio plazo. Los grandes acuerdos bipartidistas son raros, pero a menudo se producen acuerdos menores y cambios de posición que hacen progresar el proceso. Normalmente, las reformas de calado se inician también con propuestas del partido gobernante tras recomendaciones de las comisiones parlamentarias ordinarias o creadas <i>ad hoc</i> para abordar condiciones presupuestarias o económicas más amplias.</p>	<p>En julio de 2016 el Congresista republicano Reid Ribble introdujo el proyecto de ley <i>Save Our Social Security Act</i>, popularmente conocida como S.O.S Act. Inmediatamente, el Chief Actuary remitió al Congreso una valoración técnica del proyecto, solicitada previamente por el proponente. El proyecto se inspiraba en recomendaciones surgidas de los informes de la <i>National Commission on Fiscal Responsibility and Reform</i> (conocida como la Comisión Simpson-Bowles, por sus co-presidentes) creada en 2010 por el Presidente Obama para afrontar el impacto presupuestario de la crisis financiera. La Comisión defendía el aumento de la edad de jubilación y la modificación del mecanismo de actualización de las pensiones. La Ley S.O.S. incluye las siguientes medidas: (i) ampliar el tope de cotización del salario pensionable (<i>covered earnings</i>), (ii) reducir del 15% al 5% el factor de prestación para el último tramo del salario pensionable, (iii) retrasar progresivamente la edad normal de jubilación hasta 69 años en 2034 y vincularla a la Esperanza de Vida en lo sucesivo, (iv) utilizar la variante "índice encadenado" del IPC para la actualización de las pensiones, (v) mejorar las pensiones mínimas, (vi) mejorar los derechos de trabajadores con más de 20 años de cotización, y (vii) reducir del número máximo de años no cotizados computables (<i>dropout years</i>).</p>	<p>El informe actuarial del impacto financiero de la reforma, trasladado por el <i>Chief Actuary</i>¹⁰ al Congresista Ribble el mismo día que este introdujo el proyecto en el Congreso, mencionaba que el efecto más importante de la reforma sería la virtual desaparición del déficit actuarial del sistema (OASDI, <i>Old-age, Survivors and Disability Insurance</i>) en el largo plazo, cuando, en ausencia de la reforma, este déficit supondría una ratio anual media del -2,68% de la nómina de salarios de la economía, alcanzándose en 2090 un déficit del 4,65%.</p>
--	---	---

¹⁰ Se recomienda consultar dicho informe (https://www.ssa.gov/oact/solvency/RRibble_20160713.pdf), un documento muy ilustrativo de la interacción virtuosa entre la administración de la Seguridad Social americana (a través de la Oficina del *Chief Actuary*, que forma parte de la *Social Security Administration*) y el Congreso.

HOLANDA

La "Reforma del 'mejor sistema del mundo'"

<p>Considerado en ocasiones como el mejor sistema de pensiones del mundo, por la elevada Tasa de Sustitución que el Sistema ofrece a todos los trabajadores (80%, gracias a la extensión y solidez del Pilar II), durante los últimos 10 años, los interlocutores sociales y los sucesivos gobiernos holandeses han estado negociando una reforma a fondo del sistema de pensiones ocupacionales, aquejado de insuficientes provisiones para abonar las pensiones comprometidas (la mayoría de estas pensiones ocupacionales son de "prestación definida"). En 2019 se alcanzó un acuerdo marco. Los sindicatos fueron especialmente sensibles al temor de los trabajadores jóvenes de que ellos acabarían pagando el agujero de las pensiones de empleo existente y aceptaron en julio de 2020 que se iniciase la reforma propuesta por los seis partidos parlamentarios conjuntamente. En lo que queda de 2020 se concluirá el plan de reforma, y durante 2021 se redactará la legislación pertinente para desarrollarlo.</p>	<p>En febrero de 2019, el Gobierno anunció importantes cambios en el sistema de pensiones existente, pero dio muy pocos detalles. La realidad es que se venía debatiendo desde hace casi una década en torno a la necesidad de reformar a fondo algunos de los principales elementos. Tras la firma de un acuerdo marco con los interlocutores sociales (junio de 2019), el Gobierno ha remitido al Parlamento un Memorandum Marco para la elaboración de un Acuerdo en materia de Pensiones. La reforma consiste en eliminar los esquemas de Prestación Definida del Pilar II, mayoritarios, trasasándolos en un periodo de cuatro años (enero 2022 a enero 2026) a un Nuevo Contrato de Aportación Definida. El objetivo reside en conseguir que los nuevos contratos sigan aportando el grueso de las rentas de los jubilados (alrededor del 74% del salario previo en la actualidad). Los empleadores, los trabajadores, las entidades de previsión social y un fondo de solidaridad deberán aportar primas adicionales en el caso de que algunos colectivos salgan perjudicados por el cambio de contrato.</p>	<p>Se trata de una reforma que afecta únicamente al Pilar II, ya que la Seguridad Social ofrece una pensión básica, contributiva, basada en el reparto y sostenible. El Pilar II cubre al 95% de los trabajadores y es la principal fuente de renta de los jubilados. El resultado fundamental de la reforma será eliminar el riesgo para los empleadores con el paso de la Prestación Definida a la Contribución o Aportación Definida. El objetivo sigue siendo que la pensión de empleo aporte el 75% del salario tras 40 años cotizados.</p>
--	---	--

IRLANDA

La “Reforma Doherty”, por el nombre de la ministra de Trabajo y Protección Social (2017-2020)

<p>El Gobierno declaró en 2018 la necesidad de tener en cuenta los diagnósticos de sucesivos gobiernos anteriores sobre las anomalías y crecientes disfunciones del sistema de pensiones existente. A partir de ellos, adhiriéndose a las recomendaciones de las organizaciones internacionales (BM, OCDE y OIT), publicó una detallada secuencia de actos administrativos y legislativos para el quinquenio 2018-2023. Los interlocutores sociales fueron consultados, pero el proceso se desarrolló esencialmente en el Parlamento. Los sindicatos han cuestionado el fuerte avance de la edad de jubilación. En todo este proceso de reforma la ministra Regina Doherty ha desempeñado un papel clave en las discusiones y negociaciones.</p>	<p>En 2018, el Gobierno publicó el “Roadmap” de una reforma integral de sus sistema de pensiones a realizar entre 2018 y 2023, centrada en seis acciones principales: (i) reformar la Seguridad Social, (ii) construir un nuevo sistema de <i>auto-enrolment</i>, (iii) mejorar la regulación general de las pensiones, (iv) mejorar la operación de los esquemas de Prestación Definida, (v) reformar las pensiones de los funcionarios y (vi) alargar la vida laboral. Las claves prácticas de esta reforma son el cómputo global de la carrera de cotización para calcular la pensión (40 años de referencia) mediante un Sistema de Cuentas Nacionales, la cuasi-obligatoriedad de la Previsión Social Complementaria en virtud de la adscripción por defecto y la capitalización de Contribución Definida, y la adaptación de la edad de jubilación a la Esperanza de Vida.</p>	<p>Se podría calificar como una “reforma anglo-nórdica”, inspirada por el <i>automatic enrolment</i> británico y las Cuentas Nacionales suecas. El compromiso del Gobierno es que la pensión de la Seguridad Social se mantenga en el 34% del ingreso salarial medio y que esta quede indicida con el IPC y los salarios. Se pretende asimismo generalizar el ahorro previsional de Pilar II entre los trabajadores, incorporando a todos los recién llegados a la vida laboral por defecto a partir de 2022. Se prevé que la evolución de la pensión estatal quede ligada a la Esperanza de Vida.</p>
--	--	--

ITALIA

La “Reforma Dini”, así denominada por Lamberto Dini, Primer Ministro de Italia (1995-1996)

<p>Entre 1992 y 2004 se sucedieron cinco reformas de las pensiones. Solo la Reforma Dini de 1995 ha sido estructural; las demás han consistido en ajustes paramétricos para ir manteniendo el sistema convencional, hasta que la Reforma Dini pueda aplicarse plenamente. La iniciativa de las reformas ha residido tradicionalmente en el Primer Ministro actuante en el momento de su elaboración</p>	<p>Las pensiones en Italia han adolecido históricamente de una financiación muy cara (tasa de cotización elevada) y de excesivas jubilaciones anticipadas. La Reforma Dini estableció el Sistema de Cuentas Nacionales. El periodo de transición adoptado es tan largo que hasta 2050 no se prevé que haya un número suficientemente elevado de trabajadores cubiertos por el nuevo sistema. De ahí la necesidad de seguir haciendo reformas paramétricas cada pocos años.</p>	<p>Hasta la fecha, un cuarto de siglo tras la adopción de las Cuentas Nacionales, la Seguridad Social italiana no ha conseguido hacer sostenibles sus pensiones, aunque ha tratado de atajar de forma radical la elevada jubilación anticipada, que sigue dándose incluso por debajo de los 60 años.</p>
---	--	--

NUEVA ZELANDA

La "Reforma Kiwi", así conocida por el apelativo del programa *KiwiSaver* (Ahorrador Kiwi).

En julio de 2007, el Gobierno laborista de coalición de Helen Klark puso en marcha un esquema de ahorro para la jubilación, de adscripción por defecto, que complementaba al esquema público de reparto (*Superannuation New Zealand*), por aquel entonces aquejado de crecientes problemas financieros. Esta reforma, destinada a popularizar un Pilar II *low-cost* para que las pensiones de empleo lleguen a todos los trabajadores, contó con el apoyo del opositor Partido Nacional, que accedió al Gobierno del país solo un año después, sin que ello supusiera ruptura alguna en la continuidad del esquema hasta el presente.

Antes de la introducción de *KiwiSaver*, Nueva Zelanda tenía un sistema de dos pilares, el constituido por *Superannuation New Zealand* (la Seguridad Social), que proporcionaba rentas básicas de jubilación a partir de los 65 años, y un segundo pilar de ahorro ocupacional e individual voluntario. Curiosamente, siempre se ha visto *KiwiSaver* como el "tercer pilar". Fue el primer esquema de *auto-enrolment* del mundo, habiendo inspirado al del Reino Unido. *KiwiSaver* estaba destinado a superar las limitaciones de los dos pilares preexistentes a través de un esquema novedoso y pionero en el mundo. Representa otra de las "revoluciones previsionales" del siglo XXI, centrada en la emergencia de un pilar complementario en este caso, deliberadamente popular, *low-cost* y universal, sin fronteras definidas entre los ámbitos del trabajo asalariado y autónomo. En agosto de 2020 el 9,04% de los partícipes tenía 17 o menos años.

En poco más de una década, *KiwiSaver* ha cosechado un enorme éxito; en la actualidad cuenta con alrededor de 3 millones de partícipes (de una población total de 4,9 millones), quedando muy pocos trabajadores activos por encuadrarse en el esquema. Los ahorros previsionales acumulados son de 50 millardos de dólares NZ y equivalen al 16,7% del PIB. Se espera que alcancen 200 millardos en 2030.

REINO UNIDO

La "Reforma Turner", así llamada por basarse en el trabajo de la *Pensions Commission*, presidida por Lord Turner.

El informe Turner, presentado en noviembre de 2005, tiene su origen en un mandato del Gobierno realizado en diciembre de 2002 a la recién creada *Pensions Commission*, un órgano multipartidista no gubernamental presidido por Lord Adair Turner, Vicepresidente de *Merrill Lynch Europe*, de la que también formaban parte Jeannie Drake, Expresidenta del *Trades Union Congress*, y John Hills, Catedrático de Política Social de la London School of Economics. La Comisión tenía un secretariado de quince colaboradores y recibió opiniones de investigadores, expertos, think-tanks y asociaciones diversas. El Parlamento aprobó la *Pensions Act*, fruto de esta Comisión, en julio de 2007.

En diciembre de 2002 el Gobierno de Tony Blair creó la *Pensions Commission* o Comisión Turner, encargada de diagnosticar los problemas de los diferentes esquemas de pensiones. La pensión básica de la Seguridad Social (*State Pension*) era claramente insuficiente y el esquema de la *State Earnings Related Pension* (SERPS, pensión contributiva) se hallaba también en riesgo financiero. En 2002, el SERPS fue reemplazado por la *State Second Pension* (también contributiva) que, a su vez, dejó de existir en 2006, dando paso a la *New State Pension*, actualmente vigente junto a la *Basic State Pension*. Quedaba el problema de las pensiones del Pilar II. La Comisión Turner contenía dos recomendaciones básicas sobre las que se fundó la reforma que llevó a cabo Reino Unido y que establece (i) el nuevo *National Pension Savings Scheme*, basado en el *auto-enrolment* ya aplicado en Nueva Zelanda con gran éxito, y (ii) la mejora de las pensiones de la Seguridad Social.

Se trata de una reforma cuya primera piedra se puso en 2002, con la apertura de un proceso experto de diagnóstico y análisis propositivo que culminó en 2005 y dio paso en solo dos años a una ley de reforma del conjunto de las pensiones aprobada por el Parlamento (*Pensions Act 2007*). Esta reforma entró en vigor en 2012 y hasta la fecha ha logrado un éxito sin precedentes, habiendo afiliado (a la altura de agosto de 2020) a más de 11,7 millones de trabajadores, de los cuales 10,3 millones permanecían en el esquema (la tasa de "desenganche" [*opt-out*] se situaba en el 12%).

SUECIA

La “Reforma Palmer”, así denominada por Edward Palmer, catedrático de la Universidad de Uppsala y experto internacional en economía de las pensiones

<p>En 1991 se constituyó el Grupo de Trabajo de Pensiones, formado por representantes de siete partidos parlamentarios. En enero de 1994 el Parlamento aprobó la reforma de las pensiones y el Grupo de Trabajo dio paso al Grupo de Implementación. En 2006, este grupo pasó el testigo a un nuevo Grupo de Pensiones encargado de velar por la continua adaptación (<i>nursing</i>) del sistema. Estos grupos han estado formados fundamentalmente por altos funcionarios especializados asesorados por expertos académicos, cobrando entre ellos particular protagonismo Edward Palmer por su contribución al diseño técnico de la reforma.</p>	<p>A principios de la década de 1990, Suecia sufrió una fuerte crisis financiera y económica. Junto a un sistema de pensiones básicas existía un sistema de Pensiones Suplementarias (ATP) cuyas perspectivas financieras eran muy preocupantes. Los partidos políticos se pusieron de acuerdo en crear un Sistema de Pensiones No Financiero (Nocional) de Contribución Definida o de Cuentas Nocionales (<i>Non financial Defined Contribution</i>, NDC) basado en cuentas individuales y en prestaciones calculadas sobre las aportaciones personales, teniendo en cuenta la Esperanza de Vida.</p>	<p>El sistema NDC sueco se completó con un esquema de pensiones públicas de capitalización y pensiones obligatorias de empresa. Alrededor de 2005 el diseño del sistema se hallaba completado. La transición está siendo rápida. Todos los partidos políticos están comprometidos con esta reforma, así como también los sindicatos y empresarios.</p>
--	--	--

Fuentes: elaboración propia a partir de informes oficiales y otras fuentes que se citan a continuación.

Australia:

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/0910/ChronSuperannuation

Francia: <https://www.retraite.com/reforme-retraite/>

EE. UU.: https://www.ssa.gov/oact/solvency/RRibble_20160713.pdf.

Holanda: <https://www.europeanpensions.net/ep/Dutch-pension-reforms-transfers-risk-to-individuals-expert-warns.php>.

Irlanda: <https://assets.gov.ie/10968/9740541c18cc4eaf92554ff158800c6f.pdf>.

Italia: <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2006-5-page-223.htm>

Nueva Zelanda: <https://www.ird.govt.nz/kiwisaver>.

Reino Unido:

<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2005/pensionscommreport/main-report.pdf>.

Suecia: <https://www.government.se/49b757/contentassets/3d321fd499da48928de201abe43a558b/the-swedish-pension-agreement-and-pension-reform-ds-200953>.

Nota: dos fuentes generales de información comparada extraordinariamente útil son la página web de la *Social Security Administration* de los EE. UU. (<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>) y el *Melbourne Mercer Global Pension Index* (<https://info.mercer.com/rs/521-DFV-513/images/MMGPI%202019%20Full%20Report.pdf>).

5. ¿Qué más puede hacer el Pacto de Toledo?

El Pacto de Toledo debería y podría constituir la columna vertebral de la reforma de las pensiones que, de acuerdo con la mayoría de los expertos nacionales e internacionales, necesita España para evitar que el gasto en pensiones aumente hasta niveles que pongan el riesgo el crecimiento económico, el bienestar de los propios pensionistas, la cohesión generacional y la atención a necesidades sociales que también ha de satisfacer el Estado del Bienestar español. Ahora bien, es evidente que los partidos con responsabilidad de gobierno y también los que componen la oposición declinarán proponer individualmente esa reforma necesaria mientras teman recibir por ello ataques de sus adversarios políticos y castigos de los votantes. Por tanto, primeramente, es preciso que (si no todos, al menos) los partidos con más representación parlamentaria se pongan de acuerdo en la necesidad de sacar adelante una reforma que afronte eficazmente el problema de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y se comprometan a mantener ese acuerdo. Como ha escrito quien es considerado “el padre” de la reforma de pensiones desarrollada en Suecia, Edward Palmer, y miembro del Foro de Expertos del Instituto BBVA de Pensiones, “la principal lección política de la reforma sueca es que, sin la pertenencia de la reforma al conjunto de partidos, no habría sido posible hacer más que simplemente retocar el antiguo sistema, e incluso esto habría resultado difícil (...). El consenso emergió de la visión compartida sobre los problemas del antiguo sistema y del sentido de la misión de implementar una reforma estructural sólida que procurara prestaciones obligatorias suficientes, sin impedir el funcionamiento de la economía.”¹¹

La Comisión del Pacto de Toledo debería ser el espacio de ese acuerdo y compromiso interpartidistas, pero difícilmente podrá serlo mientras conceda poder de veto a cualquiera de los grupos parlamentarios en ella representados y avale solo las decisiones unánimes. Por tanto, el Pacto de Toledo debería revisar las reglas en virtud de las cuales aprueba sus Recomendaciones. Con todo, su contribución no se limitaría a la generación de ese consenso, puesto que, una vez alcanzado, sería preciso –además de conseguir el respaldo de (si no todos, al menos) la mayor parte de los agentes sociales– impulsar un debate público para explicar a la sociedad la situación actual del sistema de pensiones (déficit financiero, agotamiento del Fondo de Reserva, inevitable crecimiento del gasto por cuestiones demográficas y de maduración del sistema), las razones de la reforma, sus objetivos y las opciones que mejor combinan eficiencia y justicia para lograrlos. Es en este punto donde el Pacto podría desempeñar una labor fundamental a través del impulso y la supervisión de una campaña institucional de información sobre la reforma de las pensiones. Cumplir un objetivo tan decisivo para el éxito de la reforma de las pensiones podría convertirse en el desempeño más valioso de un instrumento político cuyo crédito se pone cada vez más entredicho.

La extensa revisión de las reformas incluidas en el Cuadro 3 muestra a las claras que sin concertación social no se llega a ningún puerto seguro, pero también que los interlocutores sociales son sensibles a los riesgos de no hacer nada o de hacer poco, y asimismo que los partidos políticos, compartiendo la visión de los grandes riesgos sociales y económicos, son capaces de alinearse sin caer en la tentación de someter los acuerdos alcanzados al revanchismo político. De la información recogida en el Cuadro 3 también se desprende que instrumentos como el del Pacto de Toledo no representan ni una condición necesaria ni suficiente para aprobar reformas eficaces, estables y socialmente aceptables. Cada país ha buscado legítimamente su vía para llegar a la reforma, pero el conocimiento de estos casos permite extraer al menos cuatro conclusiones importantes:

¹¹ Palmer, E. (2002). “Swedish Pension Reform: How Did It Evolve, and What Does It Mean for the Future?”, en M. Feldstein y H. Siebert (Eds.), *Social Security Pension Reform in Europe*: National Bureau of Economic Research, pág 194: “The main political lesson of Swedish reform is that without ownership of the reform across party lines, it would not have been possible to do more than simply tinker with the old system—and even this would have been difficult, as was witnessed by the futile attempt in the 1980s. The consensus arose out of the shared view of the old system’s problems and a sense of a mission to implement a structurally sound reform that would provide sufficient mandatory benefits, without impeding the performance of the economy”.

1. Las comisiones de expertos independientes han resultado cruciales en distintas fases de la reforma, en particular, en su diseño técnico sobre la base de principios políticamente consensuados.
2. A estas comisiones se les ha encomendado una revisión integral del sistema de pensiones, no circunscrita al Pilar I (pensión pública), y prácticamente todas han coincidido en destacar la importancia del Pilar II.
3. El proceso de reforma puede dilatarse más de una década, incluyendo los trabajos de la comisión técnica, el proceso legislativo, la entrada en vigor de la ley correspondiente y su implementación progresiva.
4. Las reformas de las pensiones adquieren más visibilidad y legitimidad social si se las asocia con una persona concreta, que las impulsa y está dispuesta a asumir esta función de *"reform champion"*, con todo lo que ella conlleva (entre otras cosas, la búsqueda incansable de puntos de acuerdo entre los diferentes actores que intervienen en el proceso y la exposición pública de los avances y resultados de la negociación conducente a la reforma). Esa persona que encarna (y a menudo da nombre a) la reforma, acercándola también a los ciudadanos, ha sido con frecuencia el ministro o la ministra del ramo, pero podría ser también una figura a la que se le atribuyera la legitimidad sustantiva (técnica) y simbólica (representativa) para dirigir el proceso.

6. ¿Qué ha sucedido con la Comisión del Pacto de Toledo en las últimas legislaturas?

La última ronda (completada) de la Comisión del Pacto de Toledo tuvo lugar entre 2011 y 2015, mientras que la ronda iniciada en 2016 debía haber finalizado a principios de 2017, con la presentación de una nueva serie de Recomendaciones actualizadas. No fue así y hubo que prolongarla a lo largo de 2017 y 2018. Mientras tanto, el triunfo de la moción de censura del PSOE, el 1 de junio de 2018, alteró la dinámica de los debates y consensos de la Comisión y, meses más tarde, el anuncio de elecciones generales anticipadas acabó bruscamente con los trabajos, justo antes de que se alcanzara un consenso que se daba por “inminente”.

Tras dos elecciones en 2019 y la investidura de Pedro Sánchez en los primeros días de enero de 2020, el 13 de febrero se constituyó la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo de la XIV Legislatura. Presidida por Magdalena Valerio, ex ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, los grupos representados en la Comisión resolvieron comenzar las negociaciones a partir del trabajo realizado antes de la convocatoria de las elecciones generales de abril de 2019. El 5 de marzo compareció ante la Comisión el nuevo Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá, certificando de esta manera el relanzamiento de los trabajos del Pacto de Toledo, justo –se dijo entonces en los medios– “donde habían quedado” en febrero de 2019. En esta comparecencia, Escrivá calificó el borrador de Recomendaciones del Pacto de Toledo como “un magnífico punto de partida para desarrollar el modelo de pensiones del futuro”. Pocos días después, el 14 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Alarma como consecuencia de la vertiginosa escalada de la Covid-19 y se interrumpieron todos los trabajos parlamentarios no esenciales.

El mismo día que se levantó el Estado de Alarma, el 21 de junio, la Comisión del Pacto de Toledo reanudó su labor, con la intención reiterada una y otra vez de partir del borrador existente en febrero de 2019. Igualmente, el Ministro Escrivá, en declaraciones públicas previas a esta convocatoria de la Comisión, manifestaba su deseo de que la nueva reforma de las pensiones quedara cerrada antes de concluir 2020, un plazo que se antoja demasiado breve si se respeta el protocolo de concertación social seguido en otras ocasiones y que, en las circunstancias económicas tan críticas que afronta España en este periodo, parece muy necesario.

Entre los elementos que incluirá, verosímelmente, esta reforma, destacan los siguientes, a tenor de lo que han recogido más o menos insistentemente los medios de comunicación, las redes sociales y las declaraciones oficiales y oficiosas de los responsables institucionales de las pensiones (véase el Cuadro 1):

- La actualización de las pensiones con el “IPC real” (y, por ende, la suspensión definitiva y normativa del Índice de Revalorización de las Pensiones, el IRP).
- El aumento de la “edad efectiva” de jubilación, en particular mediante desincentivos a la jubilación anticipada.
- La separación de fuentes de financiación, esta vez referida al traslado de los denominados “gastos impropios” de la Seguridad Social, que se asignan a los Presupuestos Generales del Estado.
- La extensión del “periodo de cómputo” de la “base reguladora” a toda la vida laboral, una vez haya alcanzado los 25 años en 2023.

- El reforzamiento de los incentivos fiscales a los Planes de Pensiones de Empleo (con la posible reducción o eliminación de las deducciones que generan los Planes de Pensiones Individuales desde que se aprobó la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones en 1987) y el impulso de nuevos esquemas colectivos fiscalmente calificados para PYMES y trabajadores autónomos a semejanza de los existentes en el Reino Unido.
- La búsqueda de algún mecanismo aplicable a las pensiones que tenga en cuenta la evolución de la Esperanza de Vida para mitigar el impacto de la creciente longevidad y que sea diferente del Factor de Sostenibilidad, aprobado en la reforma de las pensiones de 2013 para que entrara en vigor a partir de 2019, pero cuya aplicación retrasó la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 hasta un máximo de cuatro años (2023).

7. ¿Qué objetivos debería perseguir la política de pensiones española en 2020, tras el shock de la Covid-19?

La reforma de las pensiones no es solo un reto técnico, sino político y social. Una de las claves de su éxito reside en hacer comprender a la sociedad (por ejemplo, a través de una campaña institucional) la necesidad de reformar el sistema; en esencia, qué pierde la sociedad y cada grupo si no se hace nada o si se hace lo que no es correcto. Qué y cómo se debate en el espacio público sobre las pensiones son cuestiones tan importantes como mayoritariamente descuidadas entre los expertos, más centrados en la “numerología” y detalles técnicos de las reformas que en los complejos procesos de creación de consensos y resolución de intereses enfrentados.

La Covid-19 ha puesto en jaque al sistema de la Seguridad Social,¹² y no por lo que muchos creen al ver las fuertes caídas en la Esperanza de Vida de la población, sino por el desfondamiento del empleo, la dura recuperación de la economía que nos espera y la perspectiva de millones de carreras contributivas interrumpidas y/o precarizadas durante un periodo de tiempo incierto¹³. Si una gran reforma era necesaria antes de la pandemia, ahora lo es todavía más. Habrá que estabilizar el sistema a corto y medio plazo, actuando ya. Pero, en paralelo, **nuestro país debería sumarse a aquellos que han entendido que sin unos pilares robustos de previsión social pública y complementaria, no podremos aspirar a pensiones sostenibles, suficientes y equitativas. Entre los elementos de este “sistema mixto” habría que considerar, en el Pilar I, las cuentas personales nacionales, manteniendo una Seguridad Social de reparto, y la adscripción cuasi-obligatoria (por defecto, *auto-enrolment*) de los trabajadores (asalariados y autónomos) a un sistema de Contribución Definida de capitalización de Planes de Pensiones de Empleo conveniales¹⁴.**

Necesitaremos al menos una década de “estabilidad activa”, “sostenibilidad dinámica” (del tipo “la serpiente dentro del túnel” del antiguo marco de cambios fijos del ECU, precursor del Euro) y “expectativas limitadas” respecto a las pensiones públicas. Que esta sea la inspiración del Pacto de Toledo a partir de ahora no se puede asegurar a la vista de su proceso en los muy complicados meses que han transcurrido. Pero sí es seguro que si deseamos tener pensiones equitativas, suficientes y sostenibles hay que comprar un margen de maniobra adecuado dentro de una garantía firme y creíble de estabilidad, que permita, sin demora, el inicio de las (muchas) medidas de reforma que necesitan las pensiones en España. Caminar hacia un objetivo parecido sin incurrir en un gasto excesivo de energía social e institucional es muy necesario, y el Pacto de Toledo puede contribuir a ello si está dispuesto a revisar su *modus operandi*.

¹² Véase el *Documento de Trabajo 30/2020 del Instituto BBVA de Pensiones*, “Decálogo de preguntas y respuestas sobre el impacto previsional del COVID-19,” elaborado por los miembros del Foro de Expertos (<https://www.jubilaciondefuturo.es/recursos/doc/pensiones/20180910/fondo-documental/decalogo-de-preguntas-y-respuestas-sobre-el-impacto-previsional-del-covid-19.pdf>).

¹³ Esta cuestión se aborda en el “decálogo” mencionado en la nota al pie anterior, pero puede verse un tratamiento más amplio y riguroso en el *Documento de Trabajo 19/2017 del Instituto BBVA de Pensiones*, “Acerca de la influencia de las interrupciones en el empleo sobre las pensiones de jubilación”, a cargo de Jorge Bravo y José A. Herce (<https://www.jubilaciondefuturo.es/recursos/doc/pensiones/20161005/boletines-fe/influencia-de-las-interrupciones-en-el-empleo-sobre-las-prestaciones-por-jubilac.pdf>).

¹⁴ Puede profundizarse sobre el Sistema de Cuentas Nacionales en el *Documento de Trabajo 21/2017 del Instituto BBVA de Pensiones*, “El ABC de los sistemas de contribución definida no financiera”, elaborado por Robert Holzmann (<https://www.jubilaciondefuturo.es/recursos/doc/pensiones/20161005/boletines-fe/informe-el-abc-de-los-sistemas-de-contribucion-definida-no-financiera.pdf>).

8. Conclusión

Durante sus 25 años de historia, el Pacto de Toledo se ha consolidado como símbolo de consenso político y compromiso con el mantenimiento del sistema público de pensiones. Ese consenso y ese compromiso han de activarse ahora para dar soporte a la reforma de las pensiones que precisa el sistema con el fin de poder seguir garantizando prestaciones públicas seguras (por tanto, viables) y justas (con respecto a los esfuerzos de cotización realizados por los propios pensionistas y a sus necesidades, pero también a los esfuerzos y las necesidades del resto de generaciones).

Al Pacto de Toledo le corresponde crear las condiciones para que los responsables institucionales y los interlocutores sociales acuerden cuanto antes el procedimiento conducente a de una reforma que establezca, a medio plazo, las bases para la sostenibilidad, la suficiencia y la equidad inter e intrageneracional de las pensiones. Esa reforma debería ir más allá de los retoques de ciertos parámetros, con la ambición de crear un nuevo sistema de pensiones propio de la sociedad y la economía del siglo XXI, que responda de una manera integral, y lo más clara posible para todos los ciudadanos, a los importantes cambios demográficos, productivos, tecnológicos y de estilos de vida que se han producido en las últimas décadas.

Asimismo, el Pacto de Toledo podría prestar dos inestimables servicios más. En primer lugar, podría impulsar y supervisar una amplia campaña institucional de información sobre los retos que afronta la Previsión Social en nuestro país, tanto pública como privada (complementaria). En segundo lugar, podría favorecer que el proceso de reforma, que a juzgar por las experiencias internacionales no será breve ni sencillo, avance adecuadamente, facilitando la interacción ágil y eficaz entre comisiones técnicas y grupos de trabajo, y haciendo un seguimiento leal, aunque no acrítico, de los progresos que se vayan consiguiendo.