

LAS REFORMAS DE PENSIONES EN EUROPA: ALTERNATIVAS NEGOCIADAS VS. EL MODELO DEL LIBRO BLANCO

CARLOS BRAVO FERNÁNDEZ

Secretario Confederal de Seguridad Social y Previsión Social Complementaria de CC.OO.

ENRIQUE MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ

Adjunto a la Secretaría Confederal de Seguridad Social y Previsión Social Complementaria de CC.OO.

ABSTRACT

Las consecuencias de los fenómenos demográficos y de ciclo económico que venimos registrando en las últimas décadas han abierto el debate sobre la reforma necesaria en los sistemas de pensiones de la Unión Europea, con el objetivo de mantener el nivel de protección que ofrecen y garantizar su sostenibilidad en el largo plazo. Dos son los modelos que se plantean para abordarlas: unas basadas en marcos amplios de negociación y acuerdo entre agentes sociales y gobiernos, y otras de corte unilateral impuestas en base a ideas coincidentes con las recomendaciones del Libro Blanco.

Dos modelos de reforma que propician una protección social diferente en el seno del UE, y cuyas posibilidades y consecuencias están todavía en pleno debate.

Palabras clave: Pensiones, Europa, Contributividad, Reformas, Reparto, Jubilación, Periodo de cálculo, Estabilizadores automáticos, España, Previsión Social Complementaria.

Azken hamarkadetan izan ditugun fenomeno demografikoen eta ziklo ekonomikoaren ondorioz, eztabaida piztu da Europar Batasuneko pentsio-sistemen erreformari

buruz, sistema horien babes-maila mantendu eta epe luzera haien iraunkortasuna bermatzeko. Bi eredu proposatu dira horretarako: alde batetik, gizarte-eragileen eta gobernuen arteko negoziazio eta hitzarmen zabaletan oinarritutakoak; bestetik, Liburu Zuriko gomendioetan oinarrituta alde bakarretik inposatu nahi direnak.

EBren barnean gizarte-babes desberdina eskaintzen duten bi eredu dira, eta zabalik dago oraindik haien aukerei eta ondorioei buruzko eztabaida.

Hitz gakoak: Pentsioak, Europa, Kontributibitatea, Erreformak, Banaketa, Erretiroa, Kalkulu-aldia, Egonkortzaile automatikoak, Espainia, Gizarte Aurreikuspen Osagarria.

■ *The consequences of the demographic phenomena and the economic cycle observed in recent years have opened up the debate on the need to reform pension systems in the European Union in order to keep up the level of protection they offer and assure their sustainability in the long term. There are two models proposed to approach them: one based on broad frameworks of negotiation and agreement between social stakeholders and governments, and the other of unilateral cutbacks based on ideas matching the recommendations in the White Book.*

Two models for reform which point to different kinds of social protection within the EU, the possibilities and consequences of which are still hotly debated.

Key words: Pensions, Europe, Contributory system, Reforms, Distribution, Retirement, Calculation period, Automatic stabilisers, Spain, Supplemental social provision.

1. Las reformas de pensiones en Europa. Principales características

Europa es sinónimo de un modelo económico y social muy concreto. El llamado Modelo Social Europeo consiste fundamentalmente en una apuesta por un modelo de crecimiento económico y cohesión social a partes iguales. Una de las principales consecuencias de este modelo es el llamado Estado de Bienestar, fundamentado sobre la base de la existencia de políticas públicas que permiten garantizar un mínimo de bienestar para todos los ciudadanos y, directa o indirectamente, la redistribución de la riqueza.

Entre los instrumentos que garantizan el bienestar de las personas del que hablamos destaca especialmente aquellos que permiten la protección económica de las personas mediante mecanismos de sustitución de renta en caso de situaciones que impiden el acceso al empleo, siendo los sistemas de pensiones el más importante en términos cuantitativos.

Las consecuencias de los fenómenos demográficos y de ciclo económico que venimos registrando en las últimas décadas han abierto el debate sobre la reforma necesaria en los sistemas de pensiones de la Unión Europea (UE) con el objetivo de mantener el nivel de protección que ofrecen y garantizar su sostenibilidad en el largo plazo. No obstante, debemos indicar que estos fenómenos no tienen que ver necesariamente con la actual crisis económica que atravesamos, sino que son de naturaleza de más largo plazo: acceso de las generaciones del baby boom a la edad de pensión que se producirá a partir del segundo cuarto del siglo XXI, nuevo modelo productivo consecuencia de la globalización que se ha comenzado a registrar en el último cuarto del siglo XX y que está modificando las bases y los modos de empleo en las economías occidentales...

Aunque la Comisión Europea ha intentado ordenar recientemente el debate sobre cómo han de abordarse estas reformas en los sistemas de pensiones mediante la publicación del Libro Verde en 2010 y posteriormente del Libro Blanco en 2012, la mayoría de países de la UE ya venían anticipando sus propias medidas.

A la hora de abordar un análisis comparativo de los distintos sistemas de pensiones que existen en el marco de la Unión Europea y las reformas que se están operando en los mismos, no cabe hacerlo desde la comparación aislada de

Cuadro comparativo
Principales elementos de las reformas de los sistemas de pensiones en la Unión Europea-15, sin tener en cuenta periodos transitorios de implantación

País	Edad de jubilación	Jubilación anticipada		Periodo de cálculo	Pensión completa	Factor de Sostenibilidad o estabilizador automático pensiones de jubilación	Modelo sistema pensiones	Reformas con acuerdo
		Años exigidos	Edad					
Alemania	65-67	35	63	Sistema de puntos asignados por año de cotización)	En función del número de puntos obtenidos	Sí. Ajuste cotizaciones y revalorización de pensiones, en función situación económica	Reparto	No
Austria	65	37,5	62	40 años	40 años	No	Reparto	No
Bélgica	65	35	60	45 años	45 años	No	Reparto	No
Dinamarca	67	25	62	40 años	40 años	Sí. > edad jubilación si > esperanza de vida	Mixto	No
España	65-67	30, 33	61, 63	25 años	38,5 años, 37 años	Previsto como resultado de la negociación con interlocutores sociales (no relación automática a ningún parámetro)	Reparto	Acuerdo Social
Finlandia	65 (pensión nacional básica)	40 años de residencia	62	40 años	40 años	Sí. Reduce pensión contributiva si > la esperanza de vida	Mixto	Acuerdo Social
Francia	62, 67 (para en torno a 1/2 pensión)	42 años validados y 40-42 años cot.	56-57 (casos especiales) 58-61	25 años	41,5 años	Sí > años exigidos cotización si > esperanza de vida	Reparto	No
Grecia	65	40	60	Toda la vida laboral	40 años	Sí > edad jubilación si > esperanza de vida	Reparto + fondos auxiliares	No
Holanda	66	2% devengado por año de residencia	65	50 años	50 años	Sí > edad jubilación si > esperanza de vida	Mixto	Acuerdo Social

País	Edad de jubilación	Jubilación anticipada		Periodo de cálculo	Pensión completa	Factor de Sostenibilidad o estabilizador automático pensiones de jubilación	Modelo sistema pensiones	Reformas con acuerdo
		Años exigidos	Edad					
Irlanda	68	—	No hay	Toda la vida laboral	Necesario cotizar 48 semanas/año durante toda la vida laboral	No	Fondo de Seguridad Social	No
Italia	66 y 7m/61 y 7m-Δ automático Esperanza de vida	40, 35, 36	Cualquier edad si 40 años cotiz. 62 (35), 61 (36)	Toda la vida laboral	En función del número de años de años cotizados	Sí > edad jubilación si > esperanza de vida	Reparto	No
Luxemburgo	A partir de 60 años (40 años cotizados)	40	57	40 años	40 años	No	Reparto	No
Portugal	65	30	55	40 años	40 años	Ajuste prestaciones si cambia esperanza vida a los 65 años	Reparto	No
Reino Unido	68 (Pensión Básica del Estado) < ½ prest. total	—	No hay	30 años	30 años	No	Mixto	No
Suecia	61-67	Prestación total teórica entre años esperanza de vida	61	Toda la vida laboral	40 años	Sí Ajuste de pensiones según criterio de sostenibilidad del Sistema	Mixto	Acuerdo Social

Fuente: elaboración propia a partir de datos OCDE (2009, 2011) y Comisión Europea (2010).

un único elemento (edad, acceso, cálculo de la pensión...), ya que cada uno de los sistemas encuentran el punto de equilibrio necesario entre protección y sostenibilidad mediante la actuación combinada de todas las piezas que conforman el conjunto del sistema. Debemos, por tanto, hacer una lectura transversal de las características de cada uno de los modelos articulados en los distintos países y comparar el resultado final de manera agregada.

La última reforma del sistema de pensiones español, por ejemplo, ha apostado por reforzar el protagonismo y la garantía futura de su condición de sistema público y de reparto, afrontando los retos que tiene el propio sistema de pensiones con medidas que articulen de forma coherente y equilibrada los principios de contributividad (relación entre el esfuerzo de cotización y la pensión percibida) y separación de fuentes (las cotizaciones sociales como vía preferente, no única, de financiación de pensiones contributivas y el papel del Estado como garante en última instancia del derecho subjetivo a las mismas). De este modo, se ha articulado una reforma paramétrica en el marco del sistema público de reparto, en lugar de optar por una reforma sistémica que propiciase un modelo mixto en el que coexistiese reparto y capitalización individual de forma obligatoria, como parecen defender en mayor medida las orientaciones emanadas de los últimos libros verde y blanco de la Comisión Europea.

Así, el paquete de medidas que conforman la reforma puesta en marcha en nuestro país utiliza el principio de contributividad en una doble vía, de un lado como instrumento para mejorar los ingresos del sistema, lo que se persigue utilizando el refuerzo de dicho principio como incentivo a realizar carreras de cotización lo más amplias posibles que, a su vez, debe favorecer la reducción o eliminación de comportamientos de planificación personal que todavía son posibles entre algunos colectivos de los afiliados al sistema. De otro lado, el refuerzo de la contributividad tiene también, sin duda, un efecto de reordenación del gasto pero no en la lógica de reducirlo sin más, de forma lineal, como se pretendía en las primeras propuestas de reforma unilateral que propuso el Gobierno y, aparentemente, había comprometido ante las instituciones comunitarias, sino en el de establecer un ajuste gradual aplicado en función del esfuerzo de cotización previamente realizado por cada trabajador y diseñado para que, junto con una reducción del gasto global agregado futuro, se produzcan efectos de reequilibrio que permitan incluso la mejora de coberturas en aquellos colectivos que lo precisen.

Por su parte, las medidas orientadas al refuerzo del principio de separación de fuentes tienen como objetivo asegurar la sostenibilidad presente y futura del sistema sobre una doble base, de un lado, garantizar las cotizaciones sociales como fuente principal que financie las prestaciones contributivas y hacer lo propio con las aportaciones derivadas de imposición general para con las prestaciones asistenciales; y de otro lado, la de utilizar el respaldo del Estado como garantía del derecho subjetivo que son las pensiones en su conjunto. Adicionalmente,

los mecanismos de protección social de naturaleza no contributiva sirven a su vez como refuerzo de los instrumentos de solidaridad con los que cuenta el sistema público de seguridad social.

El conjunto de países de la UE, por su parte, también llevan tiempo abordando sus propias reformas en materia de pensiones.

Como primer elemento comparativo entre ellas, debemos comenzar por señalar cómo se han diseñado tales reformas. En este sentido, **España es uno de los pocos ejemplos europeos de reforma pactada** entre el Gobierno y los Agentes Sociales, tan sólo Holanda (Acuerdo Social de 4 de junio de 2010) y los países nórdicos (Suecia y Finlandia —acuerdo tripartito de 2005—) han conseguido diseñar reformas negociadas con las organizaciones sindicales. Ello ha permitido mejorar las propuestas iniciales de los gobiernos y realizar reformas más equilibradas para adecuar los sistemas de pensiones a los retos demográficos que afrontan España y Europa, en las que los ajustes se ven compensados con mejoras en otros ámbitos de protección y los esfuerzos se reparten de forma equitativa entre trabajadores y empresarios. En los países en los que no ha habido acuerdo (por ejemplo, Francia, Alemania, Reino Unido, Irlanda o Grecia) y las reformas han sido impuestas unilateralmente por los gobiernos, las medidas han afectado principalmente a los trabajadores por cuenta ajena y, en la mayoría de los casos, se aprecia un endurecimiento más profundo de las condiciones de jubilación.

El **modelo público de reparto** sigue siendo el pilar fundamental de nuestro sistema de pensiones, frente a los sistemas mixtos por el que han optado otros países de la UE, que suponen en esencia la sustitución del modelo actual por otro nuevo en el que tienen presencia elementos tradicionales de reparto con otros basados en la lógica de la capitalización individual, como es el caso de Reino Unido, Dinamarca, Suecia (en menor medida) y Finlandia.

Dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la reforma más significativa ha sido la expansión de planes privados de aportación definida. En países como Chile, Estonia, Hungría, México, Eslovaquia, y Suecia, han sustituido total o parcialmente el sistema público de pensiones de reparto o prestación definida.

En los países en los que había una amplia extensión de planes de pensiones voluntarios de prestación definida del sistema de empleo, se ha tendido a la transformación de prestación definida a aportación definida o a planes mixtos. Esta tendencia empezó en los años 70 en EE.UU. y fue seguida posteriormente por Canadá, Irlanda y Reino Unido.

Si nos centramos en los países de la Unión Europea que aparecen en el cuadro, destaca Suecia en dónde desde la reforma operada a partir del año 2006 los trabajadores del sector privado tienen dos planes, en la práctica obligatorios, que a su vez son de aportación definida.

En Dinamarca por su parte el sistema de pensiones está formado por una pensión pública básica, un sistema complementario para los pensionistas más desfavorecidos, un plan de aportación definida prácticamente universal y planes de empleo obligatorios negociados como parte de los acuerdos colectivos que cubren a un 90% de los trabajadores que están empleados a tiempo completo.

En Finlandia existe una pensión básica estatal y una serie de planes regulados por ley (cuya financiación es a través de un sistema de reparto en las $\frac{3}{4}$ partes del sistema y mediante el sistema de capitalización la $\frac{1}{4}$ parte restante). Por su parte el sistema de pensiones de los trabajadores públicos es de reparto.

El sistema de pensiones en Holanda tiene una pensión básica de ciudadanía y planes de pensiones del sistema de empleo, establecidos a través de acuerdos colectivos, que cubren al 91% de los trabajadores (el 90% de estos planes son de prestación definida).

El sistema de pensiones irlandés otorga una pensión básica a todos los que cumplen una serie de requisitos (equivalente al 28,9% de la renta media); también existe un complemento para los pensionistas más desfavorecidos. En la práctica tan sólo algo más de la mitad de los trabajadores tiene acceso a planes de empleo voluntarios.

El sistema público de pensiones de Reino Unido tiene 2 partes: una pensión básica de jubilación (equivalente al 14% de la renta media) y una segunda pensión estatal que complementa a esta primera (financiados con cotizaciones/aportaciones según el salario del trabajador). Ambas pensiones juntas proporcionan una tasa de sustitución algo mayor para rentas bajas, pero básica para ingresos medios y altos. Aproximadamente el 35% de los trabajadores optan por un plan de empleo o individual en lugar de la segunda pensión estatal, por lo que los planes de empleo e individuales tienen un peso importante en el sistema de pensiones de Reino Unido. Para resolver los problemas de baja cobertura en este país se ha creado un instrumento de pensiones adicional denominado NEST (*National Employment Savings Trust*) en cuya financiación participa el Estado a modo de incentivo para su implantación. En la financiación de las prestaciones del NEST el empresario ha de realizar una aportación equivalente al 4% del salario del trabajador, este a su vez realiza una aportación del 3% y el Estado del 1%. Se pretende que en la fase de implantación de esta medida entre 2012 y 2016 los empresarios incorporen automáticamente a los trabajadores bien a un plan de empleo o a NEST.

La transformación de los sistemas de pensiones de reparto en sistemas mixtos ha tenido como consecuencia común una reducción de la tasa de sustitución (equivalencia de la pensión respecto del último salario) que los sistemas públicos de reparto son capaces de ofrecer al trabajador. Dicha minoración en la protección social ofrecida, se ha de compensar necesariamente mediante la suscripción de un nuevo nivel de protección basado en la capitalización individual que nace, en gran medida, del salario y la capacidad de ahorro de cada cual. Con lo que

la mayor parte de la tasa de sustitución de las pensiones públicas han dejado en gran medida de construirse en base a principios y mecanismos de solidaridad colectiva como los que operan en los sistemas de reparto, y se han transformado en instrumentos basados en el principio de la responsabilidad individual.

Volviendo a los principales elementos incluidos en la reforma, hemos de recordar que en el caso de España se incorpora la **jubilación anticipada voluntaria flexible** en la línea en la que se hace en otros países europeos, si bien en nuestro caso con un requisito de años cotizados generalmente inferior al que se exige en el contexto europeo. En esta variable España ocupa el 13.^{er} puesto de los 15 tomados como referencia, en cuanto al número de años exigidos; tan sólo Dinamarca y Portugal exigen un número de años igual o inferior para acceder a las modalidades de jubilación anticipada.

En el caso de Dinamarca, la jubilación anticipada está ligada al desempleo y los beneficiarios de la misma han de haber cotizado voluntariamente por la contingencia de jubilación anticipada en 25 años de los últimos 30. En el caso de Portugal es posible retirarse a los 55 con 30 años cotizados con una reducción de 0,5% por cada mes de anticipación a la edad de jubilación. No obstante, se mejorará la reducción en 12 meses ($0,5\% \times 12$) por bloques de tres años en los que se superen los 30 años exigidos (es decir, se beneficiarían de esta mejora aquellas personas que hayan cotizado 33, 36, 39... años). En Reino Unido e Irlanda no es posible acceder a la jubilación anticipada. En Holanda no es posible acceder a la pensión de ciudadanía antes de los 65 años.

En Alemania es posible jubilarse a los 63 con 35 años cotizados, con una reducción del 3,6% por cada año de anticipación. La reducción es en realidad mayor, ya que en esos años no se acumulan puntos de pensión, que en el caso Alemán determinan la cuantía de la pensión en términos similares a los que lo hacen los años cotizados.

En Austria la edad de jubilación anticipada se ha visto retrasada en la última reforma estableciéndose a partir de los 62 años para hombres y 60 para mujeres. Para jubilarse anticipadamente es requisito haber cotizado 37,5 años y conlleva asociado la aceptación de una reducción de la cuantía de pensión de un 4,2% por año de anticipo.

En Bélgica se permite la jubilación anticipada a partir de los 60 años de edad siempre que se tengan 35 años cotizados, y la cuantía de la pensión se ve igualmente minorada por efecto de no haber completado los 45 años cotizados que se consideran una carrera completa de cotización.

En los países escandinavos conviven dos modalidades de pensión, una de carácter contributivo construida a partir de las aportaciones nacidas del empleo, y otra de carácter asistencial a las que se accede por tener la condición de ciudadano. En Finlandia, por ejemplo, es posible acceder a la pensión de vejez

del Estado (asistencial) a los 62 años con una reducción de 0,4% por cada mes de anticipo hasta la edad de 65 años, edad en la que se recupera el valor íntegro de la pensión. Por su parte, en la jubilación contributiva es posible acceder a los 62 con una reducción de 0,6% por cada mes que se anticipa la jubilación respecto de los 63 años, momento en el que la pensión recupera su valor. No obstante, hemos de tener en cuenta que aunque es posible la jubilación ordinaria a partir de los 63 años, la cuantía que se genera a dicha edad supone una tasa de sustitución que nunca alcanza el 100% de la base reguladora, de modo que el devengo de la prestación es mayor entre los 63 a los 67 años de edad a razón de un 4,5% por cada año cotizado; es decir, en este país un trabajador genera proporcionalmente la mayor parte de su pensión (cerca de un 18%) en los últimos años de cotización previos a la edad de 67 años, de modo que cualquier jubilación anticipada nunca puede acceder a esta cuantía final.

En Francia es posible jubilarse anticipadamente a partir de los 56 y 57 años de edad si se han desempeñado trabajos especialmente penosos y se cumplen determinados requisitos, accediendo en todo caso a pensiones en las que se establece una tasa de sustitución del 80%. Igualmente, existen diversas fórmulas de jubilación anticipada asumiendo coeficientes reductores a partir de los 56 años cuando concurren los requisitos de haberse incorporado al mercado de trabajo antes de los 16 años y reunir 42 años cotizados. Y, finalmente se contempla también la posibilidad de jubilación anticipada sin minoración en la cuantía de la pensión a partir de los 62 años de edad si se ha cotizado 41,5 años completos.

En Grecia en 2010 es posible jubilarse anticipadamente con 60 años y 40 años cotizados, aplicándoseles una minoración de un 6% por cada año de anticipo hasta la edad de 65 años.

En Italia es posible jubilarse a cualquier edad siempre que se reúnan 40 años cotizados, y a partir de los 62 años (63 para los autónomos) cuando se acrediten 36 años cotizados. Este país ha incorporado cuentas nocionales que suponen cálculos de naturaleza actuarial que integran los parámetros de edad y cotización y los ponen en relación con la esperanza de vida, lo que implica un ajuste de las cuantías en el caso del anticipo de la edad.

En Luxemburgo es posible jubilarse a los 57 años de edad cuando se reúnen 40 años de cotización efectiva o, en su caso, jubilarse a partir de los 60 años si se ha cotizado un mínimo de 40 años. También es posible la jubilación anticipada para casos de reestructuraciones o quiebras empresariales.

En lo referido al **periodo de cálculo**, en el caso de España se amplía el número de años cuyas bases de cotización se toman en cuenta a la hora de calcular la cuantía de la pensión hasta los últimos 25 años inmediatamente anteriores a la fecha de la jubilación. Este requisito es inferior al que han establecido la gran mayoría de países de la UE, en los que mayoritariamente se ha optado por ampliarlo a toda la vida laboral o, en su defecto, a un número de 40 años.

Tan sólo en Francia se toman como referencia los 25 mejores años cotizados para calcular la cuantía correspondiente a aproximadamente el 50% de la pensión, estableciéndose el resto a través de sistemas de empleo obligatorios que si bien se articulan dentro del modelo de reparto contienen no obstante fórmulas de construcción de prestaciones más cercanas a lo que podríamos llamar capitalización aunque no lo sea completamente (articulada en esa ocasión a través de los llamados puntos de pensión).

En Austria la última reforma ha determinado que se tomarán los últimos 40 años a partir de 2028 (en la actualidad se tomaban los 20 mejores años); en Bélgica los últimos 45 años; y en el resto de países se utilizan con carácter general toda la vida laboral).

En los países nórdicos como Dinamarca y Finlandia se exigen 40 años de residencia para la pensión pública (asistencial). En el caso danés, existe un sistema complementario de pensiones de aportación definida que cubre a todos los asalariados y a casi todos los receptores de prestaciones de la seguridad social; en este caso, el cálculo de la prestación depende de las aportaciones realizadas a lo largo de toda la carrera laboral. En el caso finés, las prestaciones del sistema de empleo (que, como ya hemos visto financia a través de un sistema de reparto $\frac{3}{4}$ partes del sistema, y a través de capitalización $\frac{1}{4}$ parte), dependerán de todas las aportaciones realizadas a lo largo de la vida laboral.

En Alemania también funciona un sistema de puntos que considera todos los puntos obtenidos a lo largo de la vida laboral para calcular la prestación.

En Grecia, tras la reforma de 2010, se consideran todos los años cotizados para el cálculo de la prestación (se necesitan 40 años para alcanzar la pensión completa). En Irlanda se necesitan 48 semanas al año de cotizaciones/periodos acreditados para tener derecho a la pensión completa; para el cálculo de la prestación se considera toda la vida laboral, reduciéndose el valor de la pensión para carreras incompletas.

Otros países han adoptado planes de cuentas nocionales que incluyen un cálculo de tipo actuarial. Al llegar la edad de jubilación, las aportaciones acumuladas y el interés nocional se convierten en un pago periódico. El tipo de conversión, como el tipo de una anualidad, depende de la esperanza de vida. 4 países de la OCDE han adoptado estas cuentas nocionales: Italia, Polonia, Noruega y Suecia.

En Holanda, por su parte, cada año que un trabajador reside o trabaja en el país genera derecho a un 2% de lo que se denomina pensión básica (asistencial), por lo tanto se necesitan 50 años de residencia para alcanzar el 100%.

En Luxemburgo se necesitan cuarenta años de cotización para acceder al 100% de la pensión básica. Para la otra parte de la pensión, relacionada con las cotizaciones/aportaciones al sistema, se utiliza el salario medio a lo largo de toda la vida laboral para el cálculo de la prestación.

En Portugal se toman en consideración los últimos 40 años cotizados para calcular la pensión. En caso de que la carrera de cotización de un trabajador supere este número, se tienen en cuenta los mejores 40 años.

En Reino Unido para el cálculo de la prestación se utiliza el salario medio de toda la vida laboral. Para acceder a la pensión básica del Estado se necesitan 30 años y el importe de la misma supone un 14% de la renta media. La otra parte de la pensión está relacionada con las cotizaciones/aportaciones de los trabajadores al sistema. El cálculo de la prestación se realiza a través del salario medio obtenido a lo largo de toda la vida laboral. Ambas pensiones juntas proporcionan una tasa de sustitución con respecto al último salario razonable para trabajadores de ingresos bajos y una pensión básica para trabajadores de ingresos medios y altos, que complementan con planes de empleo o individuales.

En lo que se refiere a la edad en la que está establecida la **jubilación ordinaria**, en España los requisitos vigentes hasta ahora se irán modificando progresivamente a lo largo de un amplio periodo transitorio de modo que a partir del año 2027, una vez que la reforma esté plenamente implantada, será posible acceder a la jubilación ordinaria a los 65 años con pensión completa (con el 100% de la base reguladora) con un requisito de años cotizados de 38,5 años cotizados. Y, alternativamente, para aquellos trabajadores que tienen una carrera de cotización inferior a los 38,5 años cotizados se establece la edad ordinaria de jubilación en el momento en el que se reúna dicha carrera de cotización o, en todo caso, a los 67 años de edad, momento este último en el que el requisito exigido para acceder a pensión completa es el de 37 años cotizados.

Los requisitos exigidos en nuestro país son en todo caso aún inferiores a los regulados en nuestro entorno europeo. Ese ha sido el equilibrio alcanzado entre los negociadores del último acuerdo, atendiendo a la situación del sistema, sus exigencias y su fortaleza financiera, superior en todo caso a la media como consecuencia de las sucesivas reformas pactadas a lo largo de las últimas dos décadas.

Por ejemplo, en Austria, Grecia y Portugal establecen la edad ordinaria de jubilación a los 65 años, si bien son necesarios acreditar 40 años cotizados para poder optar a una pensión completa. Bélgica, por su parte, establece la jubilación ordinaria a los 65 años pero con el requisito de haber cotizado durante 45 años para tener pensión completa.

En Grecia e Italia, se exigen 40 años cotizados para generar derecho a pensión completa, si bien la edad ordinaria de acceso a la jubilación está establecida en 65 años en el caso heleno y 66 años y 7 meses en el caso italiano. A su vez, ambos países han establecido mecanismos automáticos por los que a partir del año 2020 en Grecia y el 2015 en Italia, la edad de jubilación ordinaria se incrementará en función de cómo evolucione la esperanza de vida en estos países.

En Reino Unido, la última reforma adoptada situará progresivamente la edad ordinaria de jubilación a los 67 años en el 2035 y a los 68 años en el año 2045.

En todo caso, este país también ha establecido un mecanismo de adaptación automática de la edad de jubilación ordinaria a la esperanza de vida registrada.

En Alemania se ampliará la edad de jubilación hasta los 67 años, en un proceso gradual que acabará en 2029.

En Irlanda las reformas del gobierno prevén elevar la edad de jubilación progresivamente hasta alcanzar la edad de 68 años en 2028.

En Francia se ha optado por ligar los años de cotización necesarios al aumento de la esperanza de vida. De esta forma, a partir de 2013¹ la primera edad ordinaria de jubilación pasa de 60 a 62 años cuando el trabajador acredite el requisito de 41,5 años cotizados (anteriormente el requisito era de 40 años).

En Luxemburgo la edad de jubilación es de 65 años. Para cobrar la pensión completa básica se necesitan 40 años de cotizaciones, siendo posible cobrarla a partir de los 60 años.

Finalmente, la introducción de **estabilizadores automáticos** que han comenzado a instaurarse en los principales países europeos se ha integrado en el caso español de forma muy diferente a como lo han hecho el resto.

Los ejemplos que hemos visto antes poniendo en relación edad de jubilación y esperanza de vida son una buena muestra de en qué consisten realmente los estabilizadores automáticos que ya se encuentran incorporados en las legislaciones de aproximadamente la mitad de los países de la OCDE. En Europa, concretamente, los estabilizadores automáticos en la mayoría de los casos ponen en relación directa y automática alguno de los parámetros de las pensiones con un indicador socio-económico que resulte relevante.

El caso que más se da pone en relación el retraso automático de la edad de jubilación en función de lo que aumente la esperanza de vida como son los casos de Dinamarca, Finlandia, Grecia, Holanda, Italia y Portugal.

En Dinamarca, se activará este mecanismo una vez que se haya completado el proceso de retrasar la edad de jubilación de 65 a 67 a partir de 2027, en Italia será desde 2015 y en Grecia desde 2020.

En Finlandia, la fórmula del cálculo de la prestación incluye un coeficiente de esperanza de vida que reduce el valor mensual de la prestación si ésta aumenta. Es decir, aquellas personas que pertenezcan a cohortes generacionales cuya esperanza de vida sea mayor, deberán trabajar más para compensar el impacto de este coeficiente.

¹ Aunque la reforma del sistema de pensiones se realizó bajo la presidencia de Nicolás Sarkozy en la legislatura 2007-2012 y entraba en vigor a partir de 2013, en junio de 2012 fue elegido presidente François Hollande que a su vez modificó la reforma antes de su entrada en vigor de modo que se permite mantener la jubilación a los 60 años de edad para los trabajadores que tengan 41 años de cotización acreditados.

En Holanda la edad de jubilación será de 66 años en 2020 y se espera que sea 67 en 2025. Existe una fórmula por la cual la edad de jubilación se va ajustando según evoluciona la esperanza de vida cada 5 años (los cambios deben ser anunciados 10 años antes). En Portugal se ha introducido un factor de sostenibilidad que establece una relación entre la esperanza media de vida a los 65 en 2006 y la esperanza de vida el año anterior a solicitar la prestación.

En Francia, por su parte el estabilizador automático pone en relación la evolución de la esperanza de vida con el número de años exigido para poder acceder a la jubilación anticipada y obtener la pensión completa.

Otros países, como Alemania o Suecia, aumentan o disminuyen las cotizaciones sociales en función de la situación socioeconómica del país, la sostenibilidad financiera del sistema, la ratio de dependencia, u otros considerados de especial relevancia.

En Alemania existe un sistema de puntos en el que se obtiene un punto por cada año de cotización para aquellos cuyas bases de cotización alcanzan la renta media establecida por el sistema. Los puntos acumulados, se convierten en un flujo de pagos basados en el valor de un punto de pensión, que se actualiza anualmente en línea con los salarios brutos. El ajuste de este valor a lo largo del tiempo se hace, principalmente, a través del ratio de dependencia del sistema; es decir, la relación existente entre pensionistas y trabajadores cotizantes. El otro factor valora los cambios en los tipos de cotización al sistema general y a los sistemas subsidiados voluntarios (individuales y de empleo). Un aumento de tipos reducirá el ajuste en el valor del punto.

En Suecia existe un mecanismo de equilibrio: si los activos (fondo de reserva más el valor estimado de los activos en aportaciones al sistema) son inferiores a los pasivos (capital notional de pensión devengada más los gastos de las pensiones actuales), entonces se reduce la indexación del pago de pensiones actuales y los retornos acreditados a las cuentas notionales según el ratio activos/pasivos. El ratio calculado en el año t , se activará en $t + 2$; es decir, el mecanismo actúa dos años después. La activación del mecanismo significará tasas de sustitución menores, pero puede producir resultados mejores cuando el sistema se recupera y la cifra de equilibrio se incrementa (el índice de equilibrio puede superar al índice de pagos a lo largo del periodo de reequilibrio).

En otros países de la OCDE, como es el caso de Japón, se produjo en 2004 una reforma que realizaba un ajuste de las prestaciones en función del aumento esperado de la esperanza de vida. En este caso en lugar de realizar un ajuste automático en el momento en el que se produzca una evolución de la esperanza de vida, se opta sin embargo por incluir un ajuste predeterminado en función de la evolución prevista para este indicador en el largo plazo. Así, en el caso japonés se prevé que la esperanza de vida se incrementará un 0,3% cada año, lo que supone una reducción anual de un 0,9% de las prestaciones de los jubilados en este país.

Sin embargo, en España se ha optado por un sistema en el que se ha acordado no establecer ningún automatismo ni se presupone la necesidad de actuar sobre un parámetro u otro. Al contrario, en nuestro país el llamado «factor de sostenibilidad» supone que a partir de 2027 el conjunto de parámetros fundamentales del sistema (no necesariamente uno) se revisarán por las diferencias que hayan podido experimentarse en la evolución de la esperanza de vida y se abrirá así un proceso de negociación entre gobierno, sindicatos y empresarios para discutir si es necesario y, en su caso, la mejor forma de adaptarse a esa situación, actuando sobre los ingresos del sistema, o sobre los gastos pero sin predeterminedar la fórmula para que sea elegida en el marco del Diálogo Social atendiendo a la situación en ese momento. Se puede afirmar que, por tanto, el factor de sostenibilidad en España es el diálogo social y la concertación que los interlocutores sociales han demostrado saber mantener con resultados. Sin embargo, la crisis económica y la dependencia del Gobierno español de las exigencias de las instituciones comunitarias, ha hecho que, apartándose del contenido acordado, se prevea en la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria aprobada en 2012, la capacidad del Gobierno para incorporar procedimientos de adaptación automáticos sin esperar a culminar los periodos transitorios de la reforma pactada en 2011 y aprobada a través de la Ley 27/2011. En el momento de escribir estas líneas, no se ha concretado aún medida alguna en este sentido pero cabe la posibilidad de que ocurra en un futuro próximo.

2. El caso de España: por qué es conveniente buscar alternativas negociadas frente al modelo promovido por el Libro Blanco

El Libro Blanco de pensiones de la Comisión Europea², bajo el título genérico de «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles» desgrana una batería de propuestas en la idea de que las sucesivas reformas legislativas que afronten los países de la UE las tengan como referente.

El documento nace del análisis de elementos tanto estructurales o de largo plazo como otros de mera coyuntura. Se parte del peso relativo que las pensiones tienen respecto del total del gasto público, actualmente en el entorno medio del 10% del PIB y en una tendencia creciente a futuro que, se plantea, resultará un problema para su sostenibilidad. Junto a lo anterior, se argumenta una evolución negativa en la tasa de dependencia entre pasivos y activos, medida como ciudadanos mayores de 65 años y quienes se encuentran en edad laboral entre 15 y 64 años. Y, finalmente, introduce el elemento de la crisis económica que se entiende afecta especialmente a los sistemas de pensiones de reparto por la caída

² Puede consultarse el Libro Blanco y las recomendaciones de Comisión Europea en materia de pensiones en la dirección web de la de representación española de la Comisión: http://ec.europa.eu/spain/novedades/empleo_politica_social/pensiones-libro-blanco_es.htm

del empleo y el consiguiente descenso de las cotizaciones y, en menor medida, a los sistemas de pensiones de capitalización afectados a su vez por la caída del valor de los activos y la bajada de sus rendimientos.

Este análisis sirve para que la Comisión Europea establezca una línea de propuestas que podríamos resumir sobre dos ideas de fondo: alargar la vida laboral retrasando la edad de acceso a la jubilación, e incentivar la constitución de fórmulas de pensiones basadas en la capitalización que complementen a los sistemas de reparto en el intento de construir sistemas mixtos. Estas dos ideas se articulan a su vez en 5 propuestas principales:

- Incentivar el alargamiento de la vida laboral creando mejores oportunidades para los trabajadores de más edad, instando a los interlocutores sociales a adaptar los lugares de trabajo y las prácticas de los mercados laborales recurriendo al Fondo Social Europeo para que los trabajadores de más edad puedan acceder al empleo.
- Animar a los Estados miembros a que fomenten la prolongación de la vida laboral, vinculando la edad de jubilación a la esperanza de vida, restringiendo el acceso a la jubilación anticipada y eliminando las diferencias que existen entre hombres y mujeres en materia de pensiones.
- Constituir planes privados de jubilación complementarios animando a los interlocutores sociales a crearlos y a los Estados miembros a optimizar los incentivos fiscales y de otro tipo.
- Mejorar la seguridad de los planes de pensiones complementarios, por ejemplo mediante la revisión de la Directiva sobre fondos de pensiones de empleo y la mejora de la información al consumidor.
- Hacer que los planes de pensiones complementarios sean compatibles con la movilidad, protegiendo, a través de la legislación, los derechos a una pensión de los ciudadanos que se desplazan e impulsando el establecimiento de servicios de rastreo de pensiones en toda la UE. De este modo es posible proporcionar a los ciudadanos información sobre sus derechos de pensión y previsiones sobre sus ingresos tras la jubilación.

Sin embargo, tanto el análisis como las conclusiones del Libro Blanco han sido ampliamente contestadas desde diversos ámbitos, y especialmente desde el sindical.

Una primera crítica se fundamenta sobre la orientación misma que se ha buscado para la elaboración del documento, ya que se centra en aspectos macroeconómicos pero no en el propósito social de las propias pensiones. Además, el análisis que realiza de la propia situación macroeconómica no tiene en cuenta las evidentes diferencias que existen entre los distintos Estados que conforman la UE. Por ello ni las conclusiones a las que llega pueden considerarse correctas para buena parte de los 27 países miembros, ni las propuestas que hace con carácter general pueden aplicarse con el mismo grado de éxito con independencia de dónde se pretendan poner en marcha.

En el mismo sentido es también criticable que aunque el Libro Blanco argumente que el objetivo perseguido es garantizar la viabilidad futura de los sistemas de pensiones existentes, sin embargo obvie completamente la alternativa que podrían ofrecer medidas orientadas al fortalecimiento de los sistemas públicos de pensiones de reparto (mayoritarios hoy en el seno de la UE). Medidas que van desde las propias reformas paramétricas que pueden articularse en su seno para mejorar su salud financiera pero manteniendo los principios de estos sistemas (solidaridad colectiva: intergeneracional e interterritorial), hasta otras medidas que tienen que ver con la garantía en el largo plazo del allegamiento de recursos suficientes derivados de una estrategia que priorice el crecimiento económico y el empleo de calidad que sustente salarios y cotizaciones sociales suficientes.

En otro orden de cosas, el Libro Blanco combina, a nuestro juicio erróneamente, un análisis de la crisis actual (crisis financiera, deuda soberana...) con los retos a medio y largo plazo de los sistemas de reparto (demográfico, modelo productivo...) para justificar una línea concreta de reforma. Esta lógica aplicada al caso español hace que, por ejemplo, no tenga ningún fundamento que con el pretendido objetivo de reducir el déficit público en España y cumplir los objetivos marcados en el Programa de Estabilidad Presupuestaria para 2013, se pretenda articular una reforma concreta como el retraso de la edad de jubilación generalizado a los 67 años que, en todo caso, comenzaría a tener efectos significativos sobre el conjunto del gasto público décadas más tarde, habida cuenta de la composición demográfica de nuestro mercado laboral.

Además, hay que destacar que el impacto de la crisis ha sido más temprano e intenso en los sistemas privados de pensiones basados en la capitalización, como consecuencia de su exposición a la volatilidad de los mercados financieros que sobre los sistemas públicos basados en el reparto que, al no tener que invertir los recursos pues mayoritariamente se consumen (pago de prestaciones) al tiempo que se generan (cotizaciones), resisten mejor las crisis económicas, si bien son más sensibles a la tasa de dependencia, relación entre activos-cotizantes y pasivos-perceptores de prestaciones que lo sistemas de capitalización. Siguiendo con el caso de nuestro país, en 2008 primer año de la crisis, los fondos de pensiones experimentaron una pérdida de rentabilidad en términos reales cercana al -12%, de la que sólo se recuperaron parcialmente en 2009³, mientras que en el caso del sistema público de reparto contó en ambos ejercicios con un amplio margen de superávit derivados de los instrumentos anticíclicos puestos en marcha (principalmente la cotización durante la percepción contributiva de desempleo y el subsidio de mayores de 52 años). En el caso del conjunto de los países de la OCDE las pérdidas en 2008 fueron muy superiores alcanzando en media el -23% del patrimonio total, lo que equivale a un importe nominal de 3,5 bi-

³ OECD. Pensions At a Glance 2009. pp. 32-ss.

llones de dólares de los que pese a la recuperación experimentada en los resultados de 2009 tan sólo se llegaron a recuperar un total de 1,5 billones de dólares⁴.

Respecto del análisis que realiza el Libro Blanco relativo a la tasa de dependencia de los sistemas públicos de reparto (población mayor de 65 años respecto de la población de 15 a 64 años), la establece actualmente en una relación es de 1 a 4, es decir del 25%, y prevista para el año 2060 en una relación de 1 a 2, es decir del 50%. La primera consideración es que la tasa de dependencia que realmente es útil a efectos de garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de reparto no es la de personas en edad de jubilación y edad laboral, sino entre jubilados que cobran prestación y trabajadores en activos que cotizan y financian las primeras. En este sentido, por ejemplo, tendría más importancia la capacidad de generar un modelo productivo capaz de emplear a todos los efectivos laborales en empleos de calidad que el mero hecho de tener personas en edad de trabajar pero desempleadas. En cualquier caso, queda claro que el enfoque que hace el Libro Blanco resulta, cuando menos, parcial.

También resulta claramente discutible el determinismo demográfico atemporal que subyace en toda la reflexión del Libro Blanco, sin tener en cuenta que los fenómenos demográficos también están sujetos a ciclos de tensión y distensión. Efectivamente los sistemas de pensiones se verán sujetos a una mayor tensión demográfica coincidiendo con el acceso de la generación del baby-boom, pero se obvia deliberadamente que esta situación se relajará posteriormente como consecuencia de la propia tendencia demográfica.

Al respecto de la propuesta de retrasar obligatoriamente y con carácter general la edad de jubilación vinculándola de forma automática al incremento de la esperanza de vida, supone imponer sobre esta variable la principal llave para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, sin tener en cuenta las posibilidades que ofrecen la actuación combinada sobre varias de ellas. Además, supone no tener en cuenta algunos condicionantes laborales tan importantes como el distinto grado de penosidad de unos trabajos respecto de otros, o la realidad que supone la exclusión del mercado de trabajo de buena parte de los trabajadores de edad avanzada. Por no mencionar el hecho de que, en un marco de equilibrio garantizado por coeficientes reductores sobre la cuantía de las pensiones por el anticipo de la edad ordinaria, eliminar la posibilidad de poder acceder a un modelo de jubilaciones anticipadas es innecesario e incoherente con un mercado de trabajo que no favorece preservar el empleo, tampoco el de las personas más próximas a la jubilación.

En lo relativo a la potenciación de fórmulas de previsión social complementaria como alternativa a los sistemas de pensiones de reparto, debemos señalar que esta apuesta supondría en términos filosóficos una evidente ruptura con el concepto

⁴ OECD. Pension Markets in Focus 2010. July 2012-Issue 7 pp. 3-ss.

de modelo social que instaure la propia Unión Europea. El principio de la solidaridad colectiva que sustenta los sistemas de reparto entronca en buena medida con la idea de responsabilidad colectiva del Estado como garante de la protección social y el bienestar de las personas, mientras que las fórmulas de pensiones basadas en la capitalización suponen una transferencia de esa responsabilidad hacia el individuo. En el marco del modelo social europeo la Previsión Social Complementaria tiene sentido como instrumento adicional y no sustitutivo del eje principal de protección que tienen los trabajadores en la figura de los sistemas públicos de pensiones.

En este contexto, la capacidad práctica de la Previsión Social Complementaria está circunscrita principalmente a trabajadores con ingresos superiores al salario medio (grandes empresas, principalmente). Los trabajadores con menores salarios (que generalmente se emplean en pequeñas y medianas empresas) suelen tener como prioridad la mejora del salario líquido, por lo que la capacidad de hacer aportaciones a estos instrumentos es mucho más limitada.

Puesto que tanto el tamaño de las empresas como el nivel salarial resultan elementos estratégicos a la hora de garantizar una extensión suficiente de la Previsión Social Complementaria, no es extraño que en el caso de España ésta no haya alcanzado una dimensión trascendente. En nuestro país el 95% de las empresas tienen 9 o menos trabajadores y sólo el 0,05% tienen 500 o más trabajadores. A su vez, nuestros salarios son sensiblemente inferiores a la media europea y, además, nuestro mercado de trabajo presenta una importante tasa de bajo salario⁵ («low pay rate») que alcanza el 18% de los trabajadores. Estas son algunas de las causas por las que tan sólo el 9,3% de la población activa sea partícipe de un Plan de Empleo en empresas, y el 36,6% lo sea de un plan individual de pensiones. Y, a su vez, la aportación media que se hacen se limite en media a 466 euros al año, y sólo el 18,9% de los partícipes de Planes de empleo y el 11,4% de los Planes individuales realizan aportaciones superiores a los 900 euros/año; por lo que este nivel de aportaciones difícilmente pueden garantizar a futuro un nivel de prestaciones suficiente.

Una alternativa planteada por la propia Comisión Europea⁶ supone la utilización de recursos provenientes de una posible reducción de cotizaciones para financiar instrumentos individuales de pensiones. No obstante, esta fórmula se orienta a una disminución de la tasa de sustitución que el sistema público de pensiones garantiza actualmente con sus prestaciones, situada en la horquilla de entre el 70% y el 80% del último salario. La OCDE estima⁷ que

⁵ Se considera tasa de bajo salario los inferiores al 2/3 de la mediana de salario.

⁶ Recomendación del Consejo de la UE sobre el Programa Nacional de Reforma de España 2012 y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España 2012-2015 (Bruselas 30.5.2012 COM 2012-310 final provisoire).

⁷ TUAC. Comments on OECD Pensions Outlook 2012. TUAC Secretariat, Paris, 29 June 2012.

los sistemas de reparto que se vieses así modificados para las nuevas entradas no proporcionarán una tasa de sustitución superior al 60% del salario medio.

Dicha reducción en la protección recibida deberá a su vez compensarse con la capacidad de ahorro que el trabajador pueda realizar para realizar aportaciones a los planes individuales. Esta nueva situación supondría de facto una merma sustancial de la tasa de sustitución que las pensiones podrán proporcionar a la generación de trabajadores más jóvenes, habida cuenta de la estructura que éstos presentan y la situación de sobreendeudamiento que han tenido que aceptar para el acceso a la vivienda que limita enormemente su capacidad de ahorro.

Otra alternativa también planteada por la Comisión Europea consiste en sustituir cotizaciones sociales por impuestos indirectos sobre el consumo. Sin embargo, esta fórmula ya se ha experimentado en el caso de nuestro país en 1995, y se saldó con una pérdida neta de recaudación. Las cotizaciones sociales se han demostrado como fuentes de financiación mucho más estables en el tiempo que los impuestos que son especialmente sensibles a los ciclos económicos. Un ejemplo concreto lo encontramos en los primeros años de crisis, entre 2007 y 2009 los ingresos por cotizaciones se mantuvieron relativamente estables $-0,1\%$ del PIB, mientras que los derivados de la imposición general cayeron hasta el $-7,1\%$ del PIB en el mismo periodo.

Así pues, el Libro Blanco de pensiones de la Comisión Europea plantea como principal conclusión que la mejor fórmula que garantice la sostenibilidad de los sistemas de pensiones pasa por la conversión de los mismos a modelos mixtos en los que los sistemas de reparto, hoy mayoritarios, reduzcan su tamaño y sean sustituidos progresivamente por sistemas de capitalización individual. Sin embargo, esta propuesta planteada con carácter general e indiscriminado, a nuestro juicio nace de un análisis equivocado y claramente sesgado que no tiene en cuenta las evidentes diferencias (económicas, laborales, etc.) que conviven en el seno de la UE. Y la propuesta resulta especialmente lesiva en el caso de España, especialmente para la generación de trabajadores más jóvenes.

Lejos de avalar la implantación de las propuestas hechas en el Libro Blanco resulta especialmente interesante en nuestro caso seguir explorando las posibilidades que podría ofrecer todavía el reforzamiento del sistema de reparto como instrumento de protección basado en los principios de solidaridad colectiva y seguir utilizando los márgenes que las reformas paramétricas pueden seguir ofreciendo para garantizar la sostenibilidad del sistema sin renunciar al modelo que lo articula. Para hacerlo, la fórmula que mejores resultados ha dado en sucesivas reformas (hasta cuatro) desde 1995 a hoy es la que ofrece el Pacto de Toledo, como método de negociación y acuerdo social y político amplios. Ese es sin duda el mejor camino y conviene insistir en ello en momentos en los que algunos tienden a perder la orientación, sacrificando procedimientos e instituciones básicas de nuestro sistema democrático. Una de ellas, no menor, ha sido y es el Diálogo Social.