

ÚLTIMAS REFORMAS LEGISLATIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y LA INFLUENCIA DE LAS TENDENCIAS DE OTROS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

ENEAS ISPIZUA DORNA

*Investigadora predoctoral de derecho del trabajo y de la seguridad social
Universidad del País Vasco*

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de análisis de este trabajo lo constituye el estudio general de las últimas reformas legislativas en materia del sistema de Seguridad Social y para ello, será importante tener en cuenta las reformas que han adoptado otros países del entorno y de la OCDE.

En los últimos años, se ha puesto en entredicho la supervivencia económica del sistema de la Seguridad Social, no sólo en España sino también en otros países de la Unión Europea como de la OCDE. Esta circunstancia se debe principalmente por el alto descenso del índice de natalidad, el alargamiento de la vida de los ciudadanos, la emigración de los españoles al extranjero y la huida de los inmigrantes legales a consecuencia de la crisis económica. Con esta situación, los Gobiernos se ven con la necesidad de actuar para hacer frente al problema que se les presenta. Para ello, las medidas adoptadas están siendo diversas, pero son dos las que predominan, esto es, se quiere incentivar el alargamiento de la vida laboral y se están impulsando los sistemas complementarios. Según IGNACIO ZUBIRI y como observaremos en el trabajo, las reformas han ido encaminadas a ampliar la edad legal de jubilación, ampliar el periodo de cálculo de la base reguladora, linealizar los porcentajes a aplicar sobre la base reguladora en función de los años cotizados, a introducir el denominado factor de sostenibilidad y el índice de

revalorización¹. Asimismo, el impulso de los sistemas privados es grande en algunos países.

El contenido de este trabajo analiza en primer lugar, las reformas legislativas realizadas por parte del Gobierno de España en los últimos años, para después pasar a analizar las recomendaciones y tendencias de otros estados miembros de la Unión Europea y de los países de la OCDE.

2. REFORMAS LEGISLATIVAS REALIZADAS

Con la base jurídica del artículo 41 de la Constitución, corresponde a los poderes públicos mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, garantizando la asistencia y prestaciones sociales suficientes. De la lectura de esta disposición podemos decir que es una enorme carga económica y para ello, el Gobierno necesita disponer de los recursos necesarios. Hasta ahora, la acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva y universal se ha financiado a través de los Presupuestos Generales del Estado y las prestaciones contributivas mediante las cuotas de las personas obligadas a cotizar. No obstante, en los últimos años se ha puesto en entredicho la financiación de este sistema, debido a los cambios demográficos, la baja tasa de natalidad y el aumento de la esperanza de vida entre otros. No obstante, todas las reformas que se han llevado a cabo o que se vayan a llevar, siguiendo los artículos 41 y 50 de la Constitución, deben garantizar unas prestaciones sociales suficientes ante los estados de necesidad y dichas pensiones deben ser adecuadas y periódicamente actualizadas para conseguir la suficiencia económica para los ciudadanos durante la tercera edad². Estas disposiciones deberán respetarse siempre y cuando no se realice una modificación en la Constitución.

En los últimos años, el Gobierno ha realizado varias reformas muy seguidas introduciendo importantes modificaciones. La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social fue la primera respuesta ante una situación de desempleo, reducción de los ingresos del Sistema y déficit de las cuentas públicas. En el mismo preámbulo recogía lo siguiente: “El sistema de Seguridad Social tiene que seguir haciendo frente a importantes desafíos, afrontando a largo plazo las exigencias derivadas, entre otras, de las tendencias de evolución demográfica, a fin de garantizar la sostenibilidad financiera de aquél”. Fue una reforma, como todas las que se han realizado desde que se aprobó el Pacto de Toledo en 1995, basada en la negociación y el acuerdo con los agentes sociales. El objetivo de la reforma fue preservar el actual sistema público de reparto, blindando un sistema

¹ ZUBIRI, I., *Cómo reformar las reformas de las pensiones...y el coste de no hacerlo*, Cuadernos de Relaciones Laborales, Vol. 33, Núm.2, Madrid, 2015, pg. 262.

² APARICIO TOVAR, J., *La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del sistema de la Seguridad Social*, Cuadernos de Relaciones Laborales, Vol. 33, núm. 2, 2015, pg. 291.

“mixto” con capitalización obligatoria que defendían algunos y garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social. La justificación para aprobar dicha ley fue el cambio demográfico, derivado de la mayor esperanza de vida y del proceso de transición demográfica en el que se encuentra España. Los cambios fueron principalmente los siguientes cuatro: el aumento de la edad legal de jubilación de 65 años a 67, la ampliación del periodo de cómputo para el cálculo de la base reguladora de los 15 a los 25 años, el incremento en el número de años de cotización exigidos para alcanzar el 100% de la base reguladora de 35 a 37 años y por último, estableció un factor de sostenibilidad con la aplicación temporal del año 2027 actuando en el año 2032. Asimismo, la Ley 27/2011, abre otra posibilidad de financiación del sistema de Seguridad Social, ya que establece en el marco del diálogo social, el estudio sobre la conveniencia de establecer posibles escenarios de financiación complementaria del sistema de Seguridad Social en medio y largo plazo. Asimismo, establece que los Ministerios de Empleo y Seguridad Social, Economía y Competitividad y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y los agentes económicos y sociales, examinarán en el marco de las recomendaciones del Pacto de Toledo, la convivencia de establecer posibles escenarios de financiación complementaria del sistema de Seguridad Social³.

Una vez entrada en vigor esta reforma, se aprobó una nueva reforma en 2013, es decir, la 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. Para introducir dicha reforma se alegó en que era necesaria para la sostenibilidad del sistema de pensiones público y además, era necesario responder a las recomendaciones que el Gobierno había recibido desde la Unión Europea. A través de esta reforma, se incorporaron dos mecanismos, esto es, el factor de sostenibilidad y el índice de revalorización. El factor de sostenibilidad ya fue incorporado en la anterior reforma, pero con esta última se adelanta su aplicación al 2019. El índice de revalorización, por su parte, afecta a todos los pensionistas, ya que se trata de desvincular la revalorización de las pensiones al IPC argumentando los problemas demográficos y económicos, y se pasa a calcular actualmente vinculándolo a la evolución de los ingresos y gastos del sistema⁴. Según APARICIO TOVAR este factor de sostenibilidad “es muy coherente con la lógica mercantil, pero no con la de protección social que atiende las situaciones de necesidad mientras existan”⁵.

³ VV.AA., Alternativas a la financiación complementaria del sistema de la Seguridad Social: Separación de Fuentes, KAHALE CARRILLO, D.T., Los retos financieros del sistema de Seguridad Social, (Ed.), Murcia, Laborum, 2014, pg.426.

⁴ ZUBIRI, I., Cómo reformar las reformas de las pensiones...y el coste de no hacerlo...*Op. cit.* Nota 1, pg. 265.

⁵ APARICIO TOVAR, J., La sostenibilidad como excusa para una reestructuración...*Op. cit.* Nota 2, pg. 308.

Estas reformas o modificaciones no suponen acabar con el sistema de reparto que hasta ahora ha predominado, pero sufren un deterioro las pensiones del Sistema de la Seguridad Social. Así, los jubilados verán caer su renta real, ya que sus pensiones se revalorizarán casi siempre por debajo de la inflación. Lo lógico sería que los pensionistas recibiesen prestaciones similares a las que ellos ayudaron a pagar y no por debajo. Además, si se mantiene el poder adquisitivo de los pensionistas se tendría en cuenta el espíritu predominante hasta ahora del Estado de Bienestar⁶. No obstante, con este nuevo escenario, se abre paso a los instrumentos complementarios de previsión social. Pero como destaca FERNANDEZ BERNAT, en un país donde predominan las pequeñas y medianas empresas (PYME), para que se produzca una extensión de la previsión empresarial deberá instrumentarse a través de la negociación colectiva sectorial, estatal o provincial⁷.

3. TENDENCIAS DE OTROS ESTADOS MIEMBROS Y DE LOS PAÍSES DE LA OCDE

Desde hace un tiempo atrás, y sobre todo con la aparición de la crisis económica, algunos países occidentales viven importantes cambios demográficos. La crisis económica ha afectado negativamente al sistema público de la Seguridad Social, ya que sus ingresos por cotizaciones sociales han sido reducidos, a consecuencia del aumento de desempleo y de la imposibilidad de muchas empresas de mantenerse en el mercado y generar nuevos puestos de trabajo. Si a estas circunstancias, le añadimos el factor demográfico y el aumento de esperanza de vida, observamos un aumento de gasto del sistema que genera un debate sobre la viabilidad de las pensiones públicas⁸. En el año 2000, la Comisión de la Unión Europea ya manifestó su preocupación sobre este tema a través de la Comunicación de 11 de octubre de ese año y lo hacía de la siguiente manera⁹: “el envejecimiento de la población y la jubilación de la generación del boom demográfico representan un reto de envergadura para este logro histórico. El envejecimiento de la población será de tal escala que, de no efectuarse reformas oportunas, podría comprometer el modelo social europeo, así como el crecimiento económico y la estabilidad de la UE”. Esta misma preocupación también se ha visto latente en los países que

⁶ MORENO ROMERO, F.: Trabajadores de mayor edad en la política institucional de la Unión Europea. Equilibrio entre políticas de empleo, pensiones y sistema productivo, Granada, Comares, 2016, pg. 131.

⁷ GALA DURÁN, C.: El impacto de las últimas reformas en materia de jubilación: envejecimiento activo, sostenibilidad financiera y planes de pensiones, Madrid, Fundación Mapfre, 2016, pg.27 y 61.

⁸ ARELLANO ESPINAR, A., Crisis económica y sostenibilidad de las pensiones de jubilación y los sistemas de provisión privados, Ministerio de Trabajo e inmigración, 2009, pg. 5.

⁹ SÁEZ FERNÁNDEZ, F.J., SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T, Las mutualidades de previsión social y los sistemas de protección complementarios, Universidad de Granada, Fundación Once, Documento de Trabajo nº 3, pg. 60.

componen la OCDE. En consecuencia, tanto la Unión Europea como la OCDE han planteado una serie de recomendaciones que analizaremos a continuación. Asimismo, el informe elaborado conjuntamente por la Comisión Europea y el Comité de Protección Social denominado “Adecuación de las pensiones en la UE 2010/2050” señaló lo siguiente: “Los análisis de los cambios producidos en la tasa de sustitución para una determinada carrera de seguro demuestra que en gran parte la sostenibilidad de las pensiones públicas se ha conseguido en la mayoría de los Estados Miembros a través de la reducción de la futura adecuación. El reto es, en consecuencia, idear medios o instrumentos para recuperar la disminución en la tasa de sustitución”¹⁰. Por lo tanto, por esta última disposición podemos observar que en todos los estados miembros de la Unión Europea se han ido introduciendo reformas compartiendo la mayoría de los estados las siguientes características¹¹:

- Se equipara la edad de jubilación entre hombres y mujeres.
- La mayoría de los estados incrementan el período de cotización exigido para tener derecho a la pensión completa.
- Las reformas son aprobadas sin contar con el consenso sindical.
- Para el cálculo de la base reguladora se incrementa el período de referencia.
- Se congelan las pensiones o las revalorizaciones de pensiones no dependen de la subida del IPC.
- Se introduce el factor de sostenibilidad.
- Se incentivan el segundo y tercer pilar.
- Se disminuye la tasa de reemplazo.
- Algunos países eliminan algunas modalidades de jubilación anticipada.

Como siempre se ha podido constatar, los sistemas de pensiones de los estados miembros de la Unión Europea no son armonizables por contar cada uno con sus características y peculiaridades, pero parece que las recomendaciones que realizan tanto la Comisión de la Unión Europea como las de la OCDE van encaminadas en la misma dirección y nada individualizadas y ajustadas a cada país. En términos generales, los estados miembros han ido introduciendo las siguientes modificaciones en sus sistemas de Seguridad Social, pero los países del sur de Europa son los que han introducido los ajustes más drásticos:

¹⁰ VV.AA.: El factor de sostenibilidad en Europa, GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDA, C., Los retos financieros del sistema de Seguridad Social, (Ed.), Murcia, Laborum, 2014, pg. 38.

¹¹ Ibid. Pg. 31-32.

En primer lugar, se han producido ajustes en cuanto a la edad de acceso a la jubilación. Este cambio ha sido una de las modificaciones más comunes entre los legisladores de los estados miembros, ya que resultan efectivos para la disminución de gastos de las pensiones de jubilación o aumento de la financiación. Antes, la edad legal de jubilación común era a los 65 años mientras ahora se sitúa en la mayoría de los países en los 67 años. Asimismo, algunos países han eliminado la jubilación anticipada y otros han endurecido los requisitos para poder acceder a ella.

En segundo lugar, algunos estados de la Unión Europea han vinculado la edad de jubilación con la esperanza de vida, pudiendo ser considerada una medida efectiva para hacer frente al envejecimiento de la población.

En tercer lugar, para poder adquirir la pensión completa, han aumentado algunos países los años requeridos de cotización. Con este mecanismo no se aumenta la edad de jubilación, pero hace que muchas personas se jubilen sin alcanzar el derecho a la pensión completa. Asimismo, esta medida resulta perjudicial sobre todo para las mujeres y los trabajadores precarios creando desigualdades entre los ciudadanos.

Por su parte, las reformas que se han llevado a cabo en los países de la OCDE han perseguido varios objetivos que son: “la cobertura del sistema, la adecuación de las pensiones, la viabilidad financiera y la accesibilidad económica, los incentivos a la prolongación de la vida laboral y al ahorro, la eficiencia administrativa de cara a reducir al máximo los costes de gestión y la diversificación de las fuentes de ingresos”¹². Respecto a los incentivos para permanecer en el mercado laboral, los países han realizado algunas modificaciones como por ejemplo, aumentar la edad de jubilación, mejorar las condiciones para permanecer activo en el mercado laboral y eliminar las jubilaciones anticipadas.

Además de las medidas adoptadas por los países, las recomendaciones de la Unión Europea y de la OCDE van encaminadas a impulsar la protección social complementaria. De este modo, en el Libro Verde¹³ los Estados miembros participantes llegaron al acuerdo de que los sistemas complementarios de capitalización pueden ser más flexibles comparándolos con el sistema de reparto a la hora de afrontar el problema demográfico. Sin embargo, también destacan que no son una panacea, ya que permiten atenuar el crecimiento del gasto público de pensiones, pero frente a los cambios sociales no tienen una capacidad de adaptación y transformación y a consecuencia impacta sobre los asegurados. Asimismo, éstos no deben ser sustitutorios del

¹² VV.AA, Reformas en los sistemas de pensiones. Una perspectiva internacional, DE PAZ COBO, S. y LÓPEZ ZAFRA, J.M., Los retos financieros del sistema de Seguridad Social, (Ed.), Murcia, Laborum, 2014, pg.476.

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:c10519>

primer pilar, sino complementarios de éste. Además, la Comisión no tiene en cuenta las pérdidas relevantes que tuvieron estos sistemas en 2008 y tampoco tiene en cuenta la capacidad de ahorro que existe en los países tras las políticas de austeridad llevadas a cabo. Es decir, la capacidad de ahorro de la población es muy pequeña y en consecuencia estos sistemas quedan limitados a los ciudadanos con rentas altas¹⁴.

La OCDE plantea distintas opciones para promover la previsión social complementaria¹⁵. En primer lugar, existe la adhesión obligatoria, es decir, hacer que la suscripción de planes de pensiones privados sea obligatoria. Ésta es la política más efectiva para aumentar los niveles de cobertura de las pensiones. Sin embargo, tiene algunos inconvenientes. Por un lado, un sistema obligatorio requiere el establecimiento de una tasa de aportación concreta que puede resultar el endeudamiento de algunos trabajadores o la obligación de sustraer de otros gastos necesarios como puede ser la educación, la inversión en vivienda, etc. Además, las aportaciones pueden ser percibidas como un impuesto, lo que puede llevar a desmotivar a las personas a trabajar y demandar ayudas asistenciales. Finalmente puede que la adhesión no sea obligatoria para todas las personas, por ejemplo para los trabajadores con bajos ingresos por tener una elevada tasa de sustitución derivada del sistema público de pensiones¹⁶.

En segundo lugar, nos encontramos con la adhesión automática, es decir, se inscribe automáticamente a las personas en los planes de pensiones privados con la posibilidad de posteriormente darse de baja. La adhesión automática ha sido ampliamente utilizada por empresarios en el Reino Unido y en Estados Unidos, respetando la voluntariedad. Con carácter previo, esta modalidad fue introducida en Italia, Nueva Zelanda y Chile. En Italia¹⁷ se puso en marcha en 2007 y durante un periodo de seis meses los trabajadores se podían dar de baja y aunque se cumplió su objetivo, fue por debajo de las expectativas. En ese mismo año se introdujo también en Nueva Zelanda¹⁸, sin embargo, en este caso los empleados tenían un plazo de dos meses para darse de baja. En la práctica ha habido un alto nivel de participación, lo cual parece estar relacionado con los subsidios públicos aportados a las cuentas de los planes de pensiones y con que la reglamentación aprobada deja una puerta abierta a los rescates. Por último,

¹⁴ APARICIO TOVAR, J., La sostenibilidad como excusa para una reestructuración... *Op. cit.* Nota 2, pg. 306.

¹⁵ YERMO, J., Las políticas públicas para promover la previsión social complementaria, en. "La previsión social complementaria. Papel y claves de desarrollo", *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, 85, Vitoria-Gasteiz, 2014, Pg. 148-160.

¹⁶ Cuanta más alta sea la tasa de sustitución del sistema público de pensiones, menos ahorrará la población para invertir en los sistemas complementarios de pensiones. Por contrario, si el Estado ofrece una tasa de sustitución inferior a la renta activa, los ciudadanos se preocuparán por ahorrar para contratar algún sistema de pensiones complementario.

¹⁷ https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pensions_Outlook_Chapter4_Spanish.pdf

¹⁸ *Ibidem*.

Chile¹⁹ introdujo la autoadhesión al sistema de ahorro privado en el 2012 para autónomos de ciertas categorías, y podrían renunciar su adhesión hasta diciembre de 2014, manifestando esta opción a través de una declaración jurada. A partir del año 2015, los trabajadores independientes deberán efectuar las cotizaciones obligatorias para pensiones y para accidentes de trabajo, sin posibilidad de excusarse. Además, a partir del 2018 se incorpora la obligación de cotizar para la salud. Es curioso el sistema chileno de pensiones, ya que en 1980 se pasó de manera drástica de un modelo de pensiones basado en el reparto a uno de capitalización individual, administrada por entidades privadas, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). A diferencia de otros países, donde los fondos de pensiones privados son dispositivos destinados a entregar a los trabajadores un complemento de jubilación, en el caso chileno es la totalidad de la pensión que se financia con este dispositivo. Actualmente, el sistema de pensiones chileno está organizado en torno a un esquema de tres pilares básicos: un pilar de prevención de pobreza, un pilar contributivo de naturaleza obligatoria y un pilar de ahorro voluntario. Este último tiene como objetivo que las personas incrementen sus ahorros provisionales y así obtener una mejor pensión. El pilar contributivo obligatorio se basa en la capitalización individual, es decir, en una cuenta individual y personal, conformada por las cotizaciones previsionales obligatorias que cada trabajador realice durante su vida activa laboral. Sin embargo, hoy en día, este modelo está en crisis y hay movimientos sociales en contra de las AFP. Las organizaciones de los trabajadores creen que las AFP son un modelo fracasado porque fue impuesto en la dictadura prometiendo pensiones con tasas de reemplazo del 70% y el 80% de los jubilados que viven en condiciones precarias.

En tercer lugar, existen los incentivos fiscales, los cuales han sido el principal vehículo para promover desde los gobiernos las pensiones privadas. Con carácter general, estos incentivos han sido más beneficiosos para las personas con rentas altas por tener mayor disponibilidad de ahorro y porque el tipo impositivo que grava la renta al ser progresivo también les beneficia. Sin embargo, el mayor déficit de cobertura se encuentra en los hogares de ingresos bajos o medios. Por tanto, se observa la necesidad de rediseñar los incentivos fiscales para que beneficien a las rentas bajas y medias.

Además de las tres políticas anteriores, pueden resultar útiles para promover la extensión de la cobertura de la previsión social complementaria los programas de formación financiera. Los programas más efectivos son los que consisten en explicar la lógica del ahorro en términos sencillos para que todo el mundo los pueda entender²⁰. La educación financiera es clave para la salud

¹⁹ Ibidem.

²⁰ COMISIÓN NACIONAL DE MERCADO DE VALORES. Plan de Educación financiera 2013-2017, Banco de España, Junio 2013, http://www.cnmv.es/docportal/publicaciones/planeducacion/planeducacion13_17.pdf

financiera de la sociedad, empezando por el fomento del ahorro y pasando por otros temas como por ejemplo el acceso a cualquier producto financiero.

4. CONCLUSIONES

Como modo de conclusión se puede decir que el boom demográfico, las bajas tasas de natalidad, las tasas de desempleo y el aumento de la esperanza de vida están afectando negativamente al sistema financiero de las pensiones públicas. En consecuencia, tanto los países de la Unión Europea como los de la OCDE están tomando distintas medidas orientadas principalmente a establecer condiciones de accesibilidad más duras y estrictas para una pensión pública, garantizando pensiones públicas menos generosas y fomentando la previsión social privada. Para impulsar esta última medida la OCDE y la Unión Europea proponen diferentes medidas que van desde la adhesión obligatoria a los sistemas privados de previsión social al incentivo fiscal para adherirse a estos sistemas. Estos últimos incentivos no consiguen la generalización de estos sistemas por considerarse más favorables para los ciudadanos con rentas altas. Sin embargo, considero importante la negociación colectiva como medio estratégico de generalización de la previsión social complementaria.

Como podemos observar, todas estas medidas tienen la finalidad de recortar en gastos sin tener en cuenta varios aspectos como los siguientes: el empleo, con el que se aumentaría el número de empleados y por tanto, los ingresos del sistema de Seguridad Social; la productividad, pues a medida que aumenta se pueden obtener más ingresos para la financiación de las pensiones; el nivel de los salarios, ya que la masa salarial afecta a la financiación de las pensiones; y la economía sumergida, pues cuanto más pequeña sea, más cotizantes habrá. Se observa por tanto una desconexión entre la perspectiva de derecho laboral y la Seguridad Social. Todos estos factores también facilitarían la mejora de la financiación del sistema de Seguridad Social.

Si nos referimos a nuestro sistema de Seguridad Social hemos podido constatar que en los últimos años se han adoptado diversos cambios, que han derivado en un recorte en las pensiones ya devengadas. En el futuro las pensiones también serán comparativamente inferiores a las actuales. Con la introducción del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización por ejemplo, se pone en entredicho el principio de suficiencia y de pensiones adecuadas que se mencionan en la Constitución. A consecuencia, agravan el riesgo de empobrecimiento de los pensionistas y se les promueve a completar sus ingresos con los instrumentos privados de previsión. Sin embargo, estos últimos mecanismos aún no han alcanzado los objetivos pretendidos en nuestro sistema ya que la inversión en éstos dependerá principalmente del crecimiento de las rentas salariales.

En definitiva, creo que teniendo en cuenta la situación actual del sistema público de pensiones, no se debe apostar por dejar de lado un sistema de reparto como el que tenemos, pero se deberá seguir apostando por unos instrumentos de

previsión social privados, voluntarios y complementarios al sistema público y obligatorio. Asimismo, es necesario impulsar un sistema de previsión ocupacional, de carácter voluntario y capitalización individual, pero con la posibilidad de la libre desafiliación y con un acceso inmediato sin tener en cuenta un período previo como requisito. Esto podría suponer la generalización de los sistemas de previsión voluntarios basados en las relaciones laborales.

Tampoco debemos olvidar el Pacto de Toledo a la hora de incorporar nuevas reformas en materia de pensiones, ya que representa el consenso político y social y lo considero necesario para poder realizar un proceso de adaptación permanente del sistema.