

# El Pacto de Toledo: ¿Un modelo a seguir?

*El Ministerio del Trabajo invitó a la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, a analizar el Pacto de Toledo realizado en el marco de la reforma pensional en 1995 en España, como base para la construcción de un pacto tripartito para el caso colombiano.*

Por:

**Inti Gómez**

Directora Cámara de Seguridad Social

FASECOLDA

El Pacto de Toledo es la forma en la que se conoce la aprobación por el pleno del Congreso de los Diputados de España, durante la sesión del 6 de abril de 1995, del documento: “Análisis de los problemas estructurales del sistema de seguridad social y de las principales reformas que deberán acometerse”, previamente admitido por la Comisión de Presupuestos, el día 30 de marzo de 1995. Sin embargo vale la pena analizar si dicho pacto es o no un modelo a seguir.

Dicho documento presenta de manera detallada, sustentando por medio de 20 tablas, la evolución del sistema de seguridad social español, un análisis sobre la financiación, los gastos e ingresos del sistema y un listado de los factores que pueden incidir en la financiación de la seguridad social como las variables demográficas, la ocupación de la población, la tasa de actividad y emigración, las transformaciones sociales

y las circunstancias propias del sistema de seguridad social.

Tras la presentación del diagnóstico y la problemática que se vislumbra de dicho análisis, el documento menciona que: “En suma, la ponencia aboga por hacer viable financieramente el actual modelo de Seguridad Social y continuar avanzando en su perfeccionamiento y su consolidación, a través de la articulación de un sistema público de prestaciones económicas (...); para esto se presentan unas líneas de actuación y reformas necesarias, acompañadas de 15 recomendaciones puntuales.

### **Evolución del Sistema de Seguridad Social Español**

Para determinar si el Pacto de Toledo es un modelo a seguir en las discusiones de reforma pensional que se están llevando a cabo en Colombia, resulta interesante revisar la evolución del sistema de seguridad social español, en particular para determinar si a problemas similares se pueden aplicar soluciones equivalentes.

El documento escrito en 1995 divide la evolución del sistema en tres etapas: La primera etapa (1900 a 1963) constaba de un sistema de protección insolidario que protegía a la población laboral de acuerdo al sector al que pertenecieran. En la segunda etapa (1963 a 1977) se buscó implementar un modelo unitario e integrado de protección social, basado en un esquema público de reparto, para el sector laboral. Debido a deficiencias en las bases de cotización, el esquema propuesto no consiguió equilibrar financieramente el sistema e introdujo mayores tensiones del gasto.

Y la tercera y última etapa de 1977 a 1994, que inició con la implantación de la democracia en España, buscó resolver una serie de constantes problemas como: la incertidumbre sobre la evolución del sistema y su estabilidad futura, la falta de cobertura social,

la utilización indebida de la protección de invalidez, “el uso de los mecanismos de Seguridad Social para resolver problemas que le eran ajenos y que unido al otorgamiento de protección a determinados colectivos sin la correspondiente cobertura financiera, originó la asunción de importantes “cargas indebidas” con una notable incidencia en el gasto”, y finalmente, la persistencia de graves deficiencias en la gestión.

Para esto se realizaron reformas paramétricas con la finalidad de establecer un mayor equilibrio entre el esfuerzo contributivo y las prestaciones, se implementaron pensiones no contributivas de vejez e invalidez para las personas carentes de recursos y se universalizaron las prestaciones de protección a la familia y la extensión de los servicios sociales, se hizo una reforma financiera que buscaba esclarecer las fuentes de financiación, de tal forma que las pensiones contributivas se financiaran exclusivamente con las cotizaciones y las prestaciones no contributivas con cargo al presupuesto. “La conclusión de esta evolución histórica es la conversión de un sistema concebido originalmente con carácter exclusivamente profesional, en un sistema con componentes universales”.



El Pacto de Toledo se elaboró al finalizar la tercera etapa y su necesidad parte de una tendencia creciente de la proporción que ocupan las transferencias presupuestales sobre el total de los recursos del sistema de seguridad social, las cuales pasaron de ser un 3.64% en 1977 a un 25.70% en 1994. Este crecimiento es la respuesta lógica a un sistema que busca otorgar cobertura universal a una población que envejece y que trata de mantener separadas las fuentes de financiación entre las prestaciones contributivas y las no contributivas.

### **¿Es el Pacto de Toledo un modelo a seguir para la situación Actual en Colombia?**

Al revisar las etapas de la seguridad social española, llama la atención la problemática descrita al finalizar la segunda etapa y que buscó ser resuelta durante la tercera etapa: falta de cobertura, desequilibrio financiero del régimen de reparto, uso indebido de los mecanismos de protección, asignación de cargas indebidas y deficiencia de la gestión. Estos elementos son similares a los que se presencian hoy en día en el Sistema General de Pensiones en Colombia; sin embargo, es importante mencionar que estos no fueron resueltos por el Pacto de Toledo, sino con anterioridad a él.

De hecho, una de las líneas de actuación del Pacto afirma que: “una hipotética transformación en profundidad del actual sistema, con reformas de tal envergadura que lo hiciera irreconocible es, asimismo, descartable por la injusticia que sufrirían la actual generación de trabajadores en activo. (...) El camino que señala la lógica y la racionalidad es el de consolidar y hacer viable el modelo actual con las intervenciones legislativas que hagan posible, al tiempo, que el incremento del gasto se realice armónicamente con los crecimientos de la economía nacional y que los beneficios que proporciona el sistema se hagan en términos de equidad y atendiendo a las nuevas necesidades que afloran en el horizonte de una sociedad que sufrirá cambios profundos en sus demandas.”

De esta forma, las 15 recomendaciones del documento buscan mejorar y hacer sostenible un sistema que ya había resuelto la problemática de cobertura a través de la universalidad de la protección y que respalda y mantiene el régimen de reparto por cuestiones no sólo filosóficas, sino por no perjudicar a generaciones de trabajadores activos a través de cambios profundos del sistema.

- » La problemática de la seguridad social española se centra en: falta de cobertura, desequilibrio financiero del régimen de reparto, uso indebido a los mecanismos de protección, asignación de cargas indebidas y deficiencia de la gestión.

Es así como las recomendaciones son en su mayoría paramétricas (mejorar base de cotización, revisar las cotizaciones, guardar mayor proporcionalidad entre contribuciones y prestaciones, edad de jubilación flexible, mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, ajuste de la edad máxima para la pensión de viudez y modificación de los regímenes especiales) y unas cuantas tienen como objetivo la sostenibilidad financiera del sistema (separación y clarificación de las fuentes de financiación, constitución de reservas, mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular); sin embargo, no hay recomendaciones de cambios estructurales al sistema.

El Pacto de Toledo, pareciera ser un paso más allá de lo que se necesita en este momento para reformar el sistema pensional colombiano. Sin embargo, no todo puede ser descartado. Para iniciar, el simple ejercicio de

contar con un documento técnico, sustentado, en el cual se demuestre la problemática del sistema, es un deber de cualquier comisión que esté buscando reformar el sistema. Además, la construcción conjunta entre los diferentes actores de unas líneas de actuación y las reformas necesarias al sistema, pueden resultar incluso de mayor utilidad que una lista de recomendaciones puntuales, que deberían derivarse de manera natural y posterior de esa definición de norte común.

- » El sistema de seguridad social debe ser reconocido como un ente dinámico, que debe ser revisado periódicamente y cuyos parámetros deben ser lo más flexibles posible.

Otro elemento que resulta de interés y que se ve a lo largo de las recomendaciones es el reconocimiento del sistema de seguridad social como un ente dinámico, que debe ser revisado periódicamente y cuyos parámetros deben ser lo más flexibles posible. Este es tal vez uno de los puntos más importantes que debería contener un pacto que perdure en el tiempo. Definir de manera inamovible uno de los parámetros, como por ejemplo

la edad de pensión, no solo desconoce la realidad demográfica de los países, con su exitoso y anhelado incremento en la expectativa, sino la necesidad de un equilibrio actuarial de los sistemas pensionales, lo cual no es otra cosa que la garantía de una prestación para todas las generaciones.

Finalmente, tal vez lo que más vale la pena rescatar del ejemplo del Pacto de Toledo y la experiencia de quienes participaron en su construcción, es la idea de poder contar con un documento que sea el resultado del consenso entre los diversos actores, ya que esto siempre será un buen punto de partida para cualquier discusión.

### Referencias

Congreso de los Diputados. Boletín Oficial de las Cortes Generales. V Legislatura. Num 134. 12 de abril de 1995. "Aprobación por el pleno del Congreso de los Diputados del texto aprobado por la Comisión de Presupuestos en relación con el informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la seguridad social y de las principales reformas que deberán acometerse".