

LA SEGURIDAD SOCIAL
COMO GARANTÍA EXPLÍCITA
EN LAS CONSTITUCIONES
DE LOS PAÍSES MEJOR EVALUADOS
POR EL *RANKING* DE MERCER

SOCIAL SECURITY
AS AN EXPLICIT GUARANTEE
IN THE CONSTITUTIONS OF THE BETTER
SCORED COUNTRIES
IN THE MERCER RANKING

*Andrés Romero Werth**

RESUMEN: El proceso constituyente que vive Chile ha motivado varias publicaciones en torno a los cambios que deberían producirse en el contenido de los derechos fundamentales que debería contener la nueva Constitución, entre los cuales se encuentra la seguridad social, y particularmente su aplicación al sistema de pensiones. A fin de conocer la experiencia internacional en la materia revisamos el contenido de otras Constituciones, utilizando como parámetro de selección el afamado índice global de pensiones de Mercer.

PALABRAS CLAVE: Pensiones, derechos fundamentales, Constitución, índice de Mercer.

ABSTRACT: The constitutional process that Chile is going through has motivated several publications about the changes that should take place in the content of the fundamental rights that the new constitution should contain,

* Andrés Romero Werth, abogado, Licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor de Derecho de la Seguridad Social en la Universidad del Desarrollo. Abogado investigador de la Corporación CIEDESS. Correo electrónico: aromerowerth@gmail.com

among which is the social security, and particularly its application to the pension system. In order to learn about international experience in the matter, we reviewed the content of other constitutions, using Mercer's famous global pension index as a selection parameter.

KEYWORDS: Pensions, fundamental rights, constitution, Mercer index.

Cuando se compara la calidad de los sistemas de pensiones del mundo, una de las guías más citadas es el *ranking* de pensiones de Mercer, donde el sistema chileno de capitalización individual se encuentra entre los trece mejores. Por otra parte, surge frecuentemente la queja que las deficiencias en las pensiones entregadas por el sistema de capitalización individual están conectadas con la forma en que se consagra en la Constitución la seguridad social y las limitaciones que impondría a ella principios como la subsidiaridad. Para revisar qué tanto de cierto ello puede tener, pretendemos revisar si entre los demás países mejor ubicados en el *ranking* de Mercer se consagra a la seguridad social de una forma explícita y la forma en que ello ocurre.

Para lograrlo comenzaremos por explicar el *ranking* en cuestión, los componentes que mide y cuáles son los países mejor ubicados, con sus puntos fuertes y debilidades, así como abordar las críticas al instrumento en sí. A continuación, realizaremos una breve descripción entre el funcionamiento de los sistemas de cada país y los resultados que obtienen para, finalmente, abordar el contenido de sus Constituciones y la forma en que consagran a la seguridad social, de ser aplicable.

I. EL ÍNDICE GLOBAL DE PENSIONES DE MERCER-CFA INSTITUTE

Este indicador corresponde a una construcción realizada por la firma de administración de fondos Mercer la cual, en su versión 2020, es realizada junto con el CFA Institute¹ y el Monash Centre for Financial Studies, abarcando a un conjunto creciente de países con el fin de comparar el funcionamiento de sus sistemas de pensiones. En la muestra más reciente, los países comparados ascendieron a treinta y nueve, con la incorporación de Bélgica e Israel, con Chile ubicado en la 13^a posición.

¹ Asociación Global de Profesionales de la inversión que ofrece, entre otras, la certificación como analista financiero (CFA en sus siglas en inglés).

Para la elaboración del índice se utiliza la aproximación a los sistemas de pensiones diseñada por el Banco Mundial, en su versión de 2008, que organiza este tipo de regímenes en cinco pilares², que se basa en un mecanismo no contributivo (pilar 0), un sistema obligatorio de administración pública y beneficio definido (pilar 1); un sistema obligatorio de contribución definida (pilar 2), mecanismos de ahorro voluntario (pilar 3) y mecanismos de apoyo externos a los sistemas de pensiones, de naturaleza variada (pilar 4).

Incluso, con la simplificación que aporta la estructura analítica de cinco pilares, la comparación de mecanismos de pensiones de muy diversa naturaleza, tanto en el interior de sus propios componentes como en relación con otros países, hace que la labor comparativa requiera enfocarse en puntos específicos que sean relevantes para la finalidad de los sistemas de pensiones, esto es, aportar recursos para abordar la pérdida de ingresos asociada a la vejez³. El índice de Mercer realiza esta labor dividiendo sus indicadores en tres categorías, las cuales, a su vez, tienen una ponderación diferenciada, pero que se ha mantenido en el tiempo durante la elaboración del indicador. Estas tres categorías corresponden a adecuación, sostenibilidad e integridad⁴, siendo las dos primeras un reflejo directo de dos de los principios que orientan a la seguridad social.

La adecuación corresponde al cumplimiento del objetivo primario del sistema, es decir, su capacidad de sustituir la renta al llegar a la vejez, siendo realizada la comparación considerando tanto el nivel de prestación aportado por los sistemas no contributivos, esto es, la red de seguridad mínima ofrecida por el Estado, como las tasas de reemplazo generadas en cada país para trabajadores con ingresos entre el 50% y el 150% del promedio. Es importante considerar acá que lo medido son resultados teóricos sobre la base de las proyecciones existentes en cada sistema, y no los resultados concretos obtenidos por cada persona, en una aproximación similar a la publicación de la OCDE, *Pension at a Glance*, y con sus mismas limitaciones. El indica-

² El modelo de tres pilares, frecuente en la literatura y prensa nacional, corresponde a un diseño previo del Banco Mundial en 1994, en el documento *Averting the Old Age Crisis*. Tal modelo es mantenido hoy en los análisis de la OCDE.

³ No obstante, es importante señalar que la vejez misma, como contingencia social, carece de definición práctica. Los sistemas de pensiones asumen que se producirá una pérdida de capacidad de trabajo alrededor de una edad predefinida, pero en los hechos ello puede no ocurrir en absoluto, especialmente para quienes realizan labores más intelectuales que físicas.

⁴ A pesar de que la seguridad social cuenta con un principio de "integridad", aquel se trata de la correlación entre la prestación y la renta que reemplaza, lo cual el índice de Mercer refiere como adecuación, toda vez que integridad su utiliza en el sentido de completitud. En este caso la integridad se utiliza en su acepción ética, en referencia a un sistema de funcionamiento probado e intachable.

dor de adecuación se compone de once ítems diferentes, que abarcan temas como: el nivel de las pensiones básicas y su reajustabilidad, las tasas de reemplazo⁵, el tratamiento tributario de los aportes voluntarios, la edad mínima para pensionarse, las modalidades de pensión⁶, el tratamiento de los fondos en caso de cambio de lugar de trabajo⁷, los efectos de un divorcio o separación, la inversión de los fondos tras pensionarse y los beneficios existentes en situaciones de cuidado de menores o similares. Junto con estos factores propios de un sistema de pensiones, se consulta también por el nivel de ahorro doméstico de las personas y el nivel de propietarios de vivienda existente, factores externos al sistema previsional pero que claramente tienen impactos en sus resultados, lo que resulta consistente con la aproximación basada en el esquema de cinco pilares, respondiendo a elementos propios del pilar, si bien no necesariamente ellos se reflejan en la prestación⁸.

La situación de Chile en el indicador de adecuación es el peor resultado obtenido entre los componentes del índice, con un puntaje de 56.5 sobre 100, teniendo puntajes relativamente bajos en las dos principales preguntas que lo componen, lo cual no debiese ser una sorpresa para nadie⁹. Ello nos ubica en el lugar 26 del subíndice, dejando claro que es la gran dificultad de nuestro sistema.

El segundo componente del *ranking* corresponde a la sostenibilidad, indicador que mide la capacidad del sistema de cumplir con su función protectora y mantenerse en el tiempo. Desde fines de la década de 1990 que en el mundo la preocupación por la salud financiera de los fondos de pensiones se ha incrementado, asumiendo que los problemas de algunos regímenes no

⁵ Estos dos indicadores son los que más pesan en el puntaje, con 17,5% y 25%, respectivamente.

⁶ La principal preocupación en la materia son los sistemas que permiten retirar los fondos previsionales como sumaalzada. En rigor, la pregunta corresponde a la proporción de los fondos que deben tomarse como flujo de ingresos.

⁷ En Chile es escasamente aplicable, dado el poco alcance del APVC. Sin embargo, en países con sistemas ocupacionales extensos, cambiarse de trabajo puede implicar un castigo a los ahorros previsionales. Este problema existió también en el sistema de cajas de previsión chileno, hasta la dictación de la Ley n.º 10986 de Continuidad de la Previsión.

⁸ En tal línea, por ejemplo, ser propietario de una vivienda es una cualidad positiva toda vez que reduce la necesidad de los gastos, cuestión que debería estar completada al momento de la jubilación. En los sistemas de pensiones ello se refleja en que ciertas prestaciones pueden variar en consideración al estatus de propietario, generalmente aquellos sistemas sujetos a pruebas de activos, donde los bienes inmuebles pueden pesar contra el límite impuesto.

⁹ Téngase presente que todos son resultados previos a los efectos del COVID en los sistemas de pensiones, con lo cual los resultados seguramente se verán afectados en la versión 2021, tanto para Chile como para Australia, países con sistemas de capitalización que permitieron el acceso anticipado a los fondos producto de la pandemia.

eran una situación pasajera, sino una tendencia constante, lo cual se debe en parte a un mayor estudio de fenómenos relevantes para los sistemas previsionales como el constante incremento de la esperanza de vida (y sin señales de detenerse) y en parte al colapso de algunos sistemas de pensiones.

Este componente tiene solo nueve preguntas que incluyen la proporción de la población en la fuerza de trabajo, que es parte de planes privados¹⁰; el nivel de activos en los fondos previsionales, ya sea en planes privados, fondos de reserva o similares; la expectativa de vida a la edad de jubilación; el nivel de cotizaciones en relación con las remuneraciones; los niveles de participación de las personas mayores en la fuerza de trabajo; el nivel de deuda pública en relación con el PIB; la posibilidad que los pensionados sigan trabajando y cotizando; el nivel de crecimiento promedio pasado y proyectado y la obligación de los administradores de considerar elementos sociales, ambientales o de gobernanza. En este componente Chile califica con setenta sobre cien, siendo sus peores puntajes los relativos a crecimiento y expectativa de vida, ubicándose en el sexto lugar, superado solo por Australia, Dinamarca, Israel, los Países Bajos y Suecia.

El componente final del índice corresponde a la integridad, lo que referencia a la confianza pública de que los sistemas privados efectivamente entreguen las prestaciones durante el periodo de retiro. En el fondo, este elemento corresponde a un indicador de buena gobernanza, si bien con un espectro limitado aplicable a las instituciones privadas. Las preguntas que lo componen son trece, e incluyen la necesidad de aprobación pública para operar como administrador de pensiones, el requerimiento de informes periódicos, la existencia de políticas de inversión, la necesidad de auditorías, la capacidad de los gobiernos de implementar políticas en el área, la existencia de niveles mínimos de financiamiento, límites a las inversiones en personas relacionadas, protecciones ante mala administración o fraude, exigencias de información en el funcionamiento de los planes de pensión, reportes periódicos a los afiliados, la existencia de recursos judiciales y la existencia de múltiples fondos diferenciados. El puntaje de Chile en esta materia también es alto, 79,6 sobre 100, con su menor indicador en los reportes periódicos a los afiliados y la existencia de múltiples fondos diferenciados, quedando en el lugar quince, toda vez que este indicador tiene puntajes relativamente altos en la mayoría de los países (solo cinco países bajo cincuenta).

¹⁰ Ya sea de capitalización o reparte, contribución o beneficio definido. Apunta al segundo pilar del Banco Mundial.

País	Puntaje global	Adecuación	Sostenibilidad	Integridad
Países Bajos	82,6	81,5	79,3	88,9
Dinamarca	81,4	79,8	82,6	82,4
Israel	74,7	70,7	72,4	84,2
Australia	74,2	66,8	74,6	85,5
Finlandia	72,9	71	60,5	93,5
Suecia	71,2	65,2	72	79,8
Chile	67	56,5	70	79,6

Como cualquier tipo de *ranking*, el índice de Mercer tiene un amplio espacio para críticas en torno a la selección y ponderación de sus componentes. Una de las más recientes críticas proviene de la OIT, con un artículo de enero de 2021, donde alude a la inadecuación de índice para la creación de políticas públicas. En rápida síntesis, se afirma que los sistemas de pensiones, al ser mecanismos complejos

“no pueden entenderse de manera independiente a las características de su entorno por lo que las características de un sistema no son necesariamente adoptables con igual éxito en otros contextos institucionales económicos y culturales”¹¹,

adicionalmente, el índice tendría un fuerte sesgo hacia sistemas con componentes de capitalización individual, no se abordan todas las características que la OIT considera relevantes en un sistema de pensiones y la comparabilidad entre países sería baja, al utilizar mecanismos de proyección estandarizados en lugar de casos concretos¹². Parte de estas críticas son del todo ciertas, pero son igualmente extrañas, por cuanto han sido reconocidas por los propios autores del índice Mercer, quienes señalan que “ningún sistema puede ser trasplantado de un país y aplicado a otro sin ningún cambio” así como “cada sistema ha evolucionado desde las circunstancias económicas, sociales, culturales, políticas e históricas particulares del país”¹³. Con todo, el objetivo del índice es destacar elementos generales que son deseables en los sistemas de cualquier país, independientemente del tipo de régimen previsional que tenga. Por otra parte, una crítica similar puede realizarse de las mediciones de la propia OIT, que se fija sus propios estándares de lo que desea abordar y de qué forma lo pondera. A modo de ejemplo podemos encontrar la publicación de Guillermo Montt y Alberto Coddou, sobre la seguridad social y la

¹¹ BERTRANOU y MONTT (2021).

¹² Esto es, se supone el comportamiento estándar del sujeto de cada país en lugar de uno común para todos.

¹³ MERCER, CFA INSITUTE, MONASH UNIVERSITY (2020).

Constitución, donde destacan los casos de Constituciones con un alto grado de especificación, citando casos como Argentina, Grecia, Portugal, Finlandia, Brasil, Uruguay, Ecuador o España¹⁴. Aunque en el contexto utilizado los casos son interesantes, uno no puede sino preguntarse si también son exitosos: Argentina no tiene un buen sistema de pensiones, sino, más bien, lo contrario; España tiene prestaciones bastante altas en comparación a Chile, pero su sustentabilidad en el tiempo está fuertemente comprometida, con un nivel de deuda creciente; Uruguay, un caso más cercano y frecuentemente citado en Chile, tiene requisitos de jubilación que impedirían a la mujer chilena promedio acceder a pensión antes de los setenta años^{15, 16}.

Otro punto a considerar es la misma posibilidad de comparación, especialmente respecto a la información utilizada. El índice de Mercer tiene la ventaja de recurrir a fuentes públicas de libre disposición y como tales, no tiene la carga de demostrar la ausencia de manipulación de los datos. Si bien muchos de los elementos que a la OIT le gustaría contar en una comparación de sistemas previsionales son altamente deseables, ello implica importantes procesos de elaboración de indicadores, con la consecuente polémica respecto a la estandarización de su contenido y extensión¹⁷, lo que en lugar de solucionar el problema de falta de información derivaría a otro de potencial manipulación. Otro tanto ocurre con el uso de sujetos tipos y proyecciones de rentabilidad, ya que se trata de herramientas útiles para efectos de realizar una comparación, que, si bien es claro que no responderán necesariamente a la realidad, ponen a los diversos sistemas en igualdad de condiciones, con el uso de un parámetro predefinido para realizar las proyecciones de pensión¹⁸.

¹⁴ BERTRANOU y MONTT (2021).

¹⁵ La jubilación común en Uruguay requiere treinta años de servicio y sesenta años de edad. En Chile, la mujer promedio solo tiene quince años de aportes. Con ello debe recurrir a la jubilación por edad avanzada, donde la edad para acceder con ese periodo de aportes es de setenta años. Véase www.bps.gub.uy/3500/jubilacion-por-edad-avanzada.html [fecha de consulta: Mayo 2021].

¹⁶ Otra aproximación a presencia de la seguridad social en las Constituciones, pero en el ámbito iberoamericano, puede verse VÁSQUEZ (2021), p. 61 y ss.

¹⁷ Así por ejemplo, tendríamos el caso de la tasa de reemplazo, la cual debiese ser calculada respecto, ¿al último ingreso?, ¿al promedio de los últimos X años?, ¿al promedio laboral vital? Hay ejemplos de estos casos en varios países del mundo lo que da cuenta que es un tema no resuelto. Si utilizar tablas de mortalidad diferenciadas por sexo es discriminatorio para la mujer, dado que viven más, ¿no lo es utilizar tablas unisex, pero en contra de los hombres, porque viven menos? Finalmente, dado que las deudas del proceso de transición a un sistema de capitalización son explícitas, mientras que las de uno de reparto son implícitas. ¿Cómo deben contarse en el contexto de limitaciones al endeudamiento de los Estados, como ocurre en la Unión Europea?

¹⁸ En la misma línea puede criticarse los estudios de la OCDE, como el Pension at a Glance, donde las proyecciones se basan en comportamientos promedio. Para el caso de los países

Finalmente, la crítica más extraña es el supuesto sesgo hacia los sistemas de capitalización. De los trece primeros lugares, solo Australia y Chile tienen sistemas de capitalización como mecanismos primarios para la generación de pensiones. En varios de los demás países la presencia de mecanismos de capitalización es un componente institucional de sus sistemas de reparto¹⁹, o corresponde a mecanismos ocupacionales o individuales de tipo privado, lo cuales crecientemente están representando una proporción mayor de las tasas de reemplazo en el mundo²⁰.

II. LOS SISTEMAS DE PENSIONES

DE LOS SEIS MEJORES PAÍSES DE ÍNDICE DE MERCER

Con la base que representa el índice de Mercer, podemos abordar el contenido y configuración de los mejores sistemas de pensiones del mismo, tras lo cual referiremos la posible existencia de referencias a la seguridad social en sus Constituciones. Para los parámetros principales de los sistemas (cotizaciones, requisitos de acceso, monto de la prestación) hemos recurrido a la publicación *Social Security Programs Throughout the World*, de la Social Security Administration, de Estados Unidos. En lo que respecta a las tasas de reemplazo, la fuente corresponde a *Pension at a Glance, 2018*, de la OCDE²¹.

1. Países Bajos

Su sistema de pensiones está estructurado sobre la base de una prestación básica de carácter público y de tipo plano, denominada *Algemene Ouderdomswet*. El acceso a la misma requiere del cumplimiento de una edad (sesenta y seis años²²) y un periodo de residencia o trabajo contabilizado a partir de los dieciséis años. Extrañamente, aunque es un sistema no contributivo, en caso de estar trabajando se debe cotizar al mismo (18%)²³, teniendo derecho

de Sudamérica ello implica un alto grado de informalidad. Curiosamente, en lugar de sugerir atacar este fenómeno, se busca modificar el sistema de pensiones.

¹⁹ En el caso de los sistemas de reparto con reservas, estas últimas son invertidas para generar rentabilidad, con lo cual los únicos sistemas sin capitalización son los de reparto puros.

²⁰ FIAP (2021).

²¹ Desgraciadamente con datos incompletos respecto al sistema australiano.

²² La esperanza de vida a los sesenta y cinco años es de otros veinte.

²³ Que puede verse tanto como un componente de solidaridad positiva o como un impuesto. Esta distinción es más artificiosa de lo que podría pensarse, ya que mientras Constituciones como la chilena buscan evitar la afectación de los tributos, con lo cual las cotizaciones no pueden ser impuestos, para muchos otros países no existe diferencia, informándose las cotizaciones a la seguridad social como un componente más de la carga tributaria del país.

a la pensión completa con cincuenta años de residencia o a una prestación reducida por el tiempo proporcional (menos 2% por cada año faltante). Al ser una prestación plana el monto²⁴ está predefinido como 1 148,4 € para un pensionado que viva solo, o 782,95 €²⁵ para quienes vivan con otro adulto.

Un segundo componente de su sistema de pensiones son los mecanismos ocupacionales, planes ofrecidos y administrados por las propias empresas. Al igual que ocurre en Chile, estos planes no son obligatorios, con lo que forman parte del tercer pilar²⁶, pero su presencia es generalizada con un 94% de cobertura, correspondiendo principalmente a mecanismos de beneficio definido sobre los salarios totales de la carrera, con el objetivo de una tasa de reemplazo del 70% tras cuarenta y dos años de servicio. En conjunto, estos sistemas generan tasas de reemplazo netas del 80,2% para las personas con remuneraciones promedio, 47,5% para quienes tienen remuneraciones iguales a la mitad del promedio y 136% para quienes lo duplican.

El gasto público estimado del sistema de pensiones como porcentaje del PIB corresponde a un 5,4%.

2. Dinamarca

El sistema danés también es un conjunto de regímenes, cuyo primer componente es una pensión pública de carácter universal (*folkepension*), pero que se encuentra sujeta a prueba de medios e ingresos. El acceso a la misma requiere de sesenta y siete años de edad²⁷ y cuarenta años de residencia a partir de los quince. La prestación en sí es una combinación de dos pensiones, una básica de 6 237 kr (coronas danesas)²⁸ más una pensión suplementaria de 6 728 kr en caso de ser soltero o 3 333 kr si se está casado. Ambas pensiones están sujetas a reducción en caso de superar los límites de las pruebas de medios o activos, con una disminución aproximada al 30% del monto en que se exceda²⁹.

El segundo componente del sistema es un mecanismo ocupacional obligatorio de contribución definida (*arbejdsmarkedets tillægspension*), don-

²⁴ Valores de 2018.

²⁵ En 2018 el salario mínimo mensual para trabajadores con cuarenta horas y mayores de veintidós era de 1 578 €. Luego, la pensión completa es cercana al 50% o 75% del ingreso mínimo.

²⁶ Tanto en el modelo de tres como el de cinco pilares, los sistemas voluntarios corresponden al tercero.

²⁷ Expectativa de vida a los sesenta y cinco años: 19,2.

²⁸ Una corona danesa a inicios de mayo de 2021 equivale a 115 \$.

²⁹ Dinamarca no cuenta con un ingreso mínimo con el cual comparar, existiendo varios valores dependientes de convenios colectivos en el ámbito a nivel de industria. Lo más cercano serían los niveles pactados para trabajadores no especializados, con 18 666 kr al mes, con lo cual la pensión básica estaría entre un 50% y un 75% de este mínimo

de se cotizan sumas fijas dependiendo de las horas trabajadas tanto por parte del trabajador (entre 31,55 y 94,55 kr) como del empleador (63,10 a 189,35), que genera una prestación basada en el periodo y monto de los aportes, con un límite de 23 500 kr al año (1 958 por mes³⁰). De resultar una pensión menor a 2 500 kr, se entrega como suma alzada

Un tercer elemento es un régimen de pensiones ocupacional propiamente tal, definido sobre la base de contratos colectivos y de carácter obligatorio, que cubre cerca del 90% de la fuerza de trabajo y cuyas características (cotizaciones, beneficios y requisitos) varían caso a caso, contando con cotizaciones entre 10% y 18%.

Las tasas de reemplazo netas así obtenidas son altas, con un 70,9% para los salarios promedio; 55,6% para quienes tengan la mitad y 111% para quienes lo dupliquen, donde el grueso del financiamiento proviene de los sistemas ocupacionales. El gasto público en el sistema de pensiones, en tanto, se estima en un 8,1% del PIB.

3. *Israel*

El sistema de pensiones Israelí es bastante más básico que los vistos hasta ahora. Su principal componente es una pensión básica universal sujeta a prueba de medios. Esta prestación tiene dos juegos de edades setenta años en los hombres y sesenta y ocho en las mujeres, para evitar la prueba de medios³¹; o sesenta y siete y sesenta y dos, con la prueba de medios, caso en el cual las ganancias sobre un cierto límite reducen o eliminan la pensión. Adicionalmente se exige un periodo de cotizaciones en los últimos diez años previo a pensionarse (sesenta meses) o contar con ciento cuarenta y cuatro meses de cotizaciones.

Las cotizaciones para esta pensión están fuertemente subsidiadas, teniendo cotizaciones progresivas, que operan de forma similar al impuesto a la renta chileno, 1,55% de la remuneración hasta el promedio nacional y 5,9% en lo que supere al promedio.

La pensión en sí es calculada sobre un indicador global denominado monto básico, correspondiente a 8 874 shekels³². El cumplimiento mínimo de los requisitos da lugar a una prestación del 17,7% del monto básico, con posibilidad de incrementarlo en un 2% por cada año de cotizaciones sobre el mínimo, con un tope del 50%.

Este mecanismo básico es complementado con un régimen de capitalización, con cotizaciones totales del 18,5% ($\frac{1}{3}$ de cargo del trabajador), el cual fue introducido hace algo más de diez años.

³⁰ Esto es, $\frac{1}{10}$ del "ingreso mínimo".

³¹ Expectativa de vida a los sesenta y cinco años: 20,6.

³² Un shekel corresponde a 218,88 \$.

En conjunto, las proyecciones del sistema apuntan a tasas de reemplazo netas del 57,8% para quienes tienen salarios promedio o superiores, y del 46,2% para quienes tienen ingresos por la mitad del promedio. El gasto público en pensiones se estima en 4,8% del PIB.

4. Australia

El sistema de pensiones está conformado por un mecanismo clásico de tres pilares, con una prestación básica, Age Pension, dirigida a los residentes en el país, y un complemento, el cual es generado a través de aportes patronales obligatorios, y aportes voluntarios, tanto del trabajador como del empleador, *Superannuation*, que se constituye como el segundo y tercer pilar, respectivamente.

La pensión básica del sistema australiano puede ser calificada como universal, en el sentido de que potencialmente cubre a la totalidad de la población, al tener como requisitos de calificación la condición de ciudadano o residente, en este último caso con un cierto tiempo de permanencia, por lo general diez años, moderada por el establecimiento de una edad de jubilación (sesenta y seis), más pruebas de activos como de ingresos, tanto a escala individual como de pareja, de modo tal que el exceso genera una reducción de la prestación básica, la que puede alcanzar hasta 1 832 A\$ (dólares australianos)³³ al mes para solteros.

A nivel de sistemas obligatorios, Australia es sumamente parecido a Chile, con un sistema de capitalización individual (Australian Superannuation), pero de naturaleza ocupacional, donde son los empleadores los encargados de pagar las cotizaciones (9,5%) sin perjuicio de que los trabajadores realicen aportes adicionales. Al ser un sistema ocupacional, el acceso y pago de las pensiones es muy diferente al chileno, con una edad formal de acceso a los sesenta y seis años, pero con la posibilidad de acceder anticipadamente en aquellos casos que el plan lo permita bajo el cumplimiento de ciertos requisitos. La prestación también es diferente, ya que al fin del periodo activo se paga como suma alzada, sin perjuicio que el afiliado pueda convertirla en una renta garantizada en el mercado³⁴.

5 Finlandia

El sistema finlandés se estructura sobre una pensión no contributiva y sujeta a prueba de ingresos dirigida a sus residentes, siendo las condiciones

³³ Un dólar australiano equivale a 548,2 \$.

³⁴ Adicionalmente, presenta la más amplia variedad de alternativas de administración, contando con casi seiscientos mil instituciones administradoras de fondos de pensiones, la mayoría de menos de cuatro miembros.

de acceso el cumplimiento de una edad (sesenta y cinco³⁵) y un periodo de residencia del 80% entre los dieciséis y sesenta y cuatro años, pagando una prestación proporcional con al menos tres años de residencia. El monto de esta pensión es de 628,85 € para solteros y 557,79 para casados. De forma complementaria, opera la pensión garantizada, que eleva el monto recibido hasta los 775.27 €³⁶, sujeta también a prueba de ingresos, pero sin distinción en el estatus matrimonial³⁷.

El componente contributivo del sistema finlandés corresponde a seguro sociales de tipo ocupacional, con cotizaciones en torno a 20%-23% dependiendo la edad $\frac{3}{4}$ de las cuales corresponden al empleador. La edad de jubilación es algo más baja de lo usual (sesenta y tres), calculándose la prestación sobre la base de los aportes realizados, sus reajustes por inflación o salarios y una tasa de interés relativa a la edad.

Las tasas de reemplazo estimadas son del 64,2% para los ingresos promedio, 38,3% para la mitad y 111,8% para el doble, mientras el gasto público se encuentra estimado en 11,4% del PIB.

6. Suecia

El sistema de pensiones sueco corresponde a otro sistema complejo, cuya base está constituida por una pensión universal, cuyo acceso requiere el cumplimiento de una edad (sesenta y cinco³⁸) y cuarenta años de residencia. Este elemento entrega un beneficio plano de algo menos de 100 000 kr (coronas suecas) anuales, o una proporción equivalente al tiempo de residencia equivalente, estando sujeto a reducción de excederse ciertos límites de ingreso.

Un segundo elemento del sistema de pensiones corresponde a un régimen nocional de carácter general junto con un sistema de capitalización por cuentas individuales, dividiendo las cotizaciones totales al sistema en un 16% al sistema nocional y un 2,5% a las cuentas individuales. El acceso a este componente es anterior al básico, con solo sesenta y un años requeridos, pero sin garantizar un monto específico, sino que este dependerá de las aportaciones realizadas y de la rentabilidad, real o nocional, del sistema.

Un elemento final se encuentra dado por pensiones de tipo ocupacional, no obligatorias, pero de gran extensión, donde se aprecia una amplia

³⁵ Esperanza de vida a los sesenta y cinco años: 20,3.

³⁶ Finlandia tampoco cuenta con un salario mínimo. Una estimación del sitio wageindicator.org, apunta a que el salario vital de un adulto soltero, sería de 975 € al mes, con un salario para trabajadores poco calificados de 1 530 €.

³⁷ En un sentido amplio, tanto cónyuges como parejas.

³⁸ Esperanza de vida a los sesenta y cinco años: 20,4.

dispersión del nivel de cotizaciones, entre el 4,5% y el 30%. En conjunto, estos elementos permiten obtener tasas de reemplazo netas del 54,9% para los ingresos promedio, 33,2 para la mitad y 119,4% para el doble, mientras el gasto público se encuentra estimado en 7,2% del PIB.

III. LA RECEPCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Hecha una rápida mirada al funcionamiento y parámetro de los sistemas de pensiones, corresponde revisar el contenido, de existir, de las Constituciones respecto a la seguridad social. En todos los casos la fuente es el propio texto constitucional, cuya referencia puede encontrarse en la bibliografía y cuyo año acompaña el nombre del país. Luego del comentario pertinente, encontrará el propio texto relevante con una traducción libre del autor, con su versión en inglés adjunta en la cita, salvo en los casos que hubiese disponible una traducción en español.

1 Países Bajos (2018)

La Constitución de los Países Bajos contiene la regulación de los derechos fundamentales de las personas en su capítulo inicial, entre los artículos uno y veintitrés, abordando de forma expresa el concepto de seguridad social en el veinte. Sin embargo, el contenido de este derecho fundamental es extremadamente bajo, toda vez que el artículo veinte se subdivide en tres numerales, el primero de los cuales contiene el deber de las autoridades de asegurar medios de subsistencia a la población y alcanzar la redistribución de la riqueza; el segundo especifica que las normas referentes al derecho de la seguridad social son establecidas por el parlamento; mientras el tercero establece que los neerlandeses residentes en el país que sean incapaces de mantenerse a sí mismos tienen derecho a recibir ayuda de las autoridades, conforme regulación establecida por el parlamento.

“Artículo 20: 1. Corresponderá a las autoridades asegurar los medios de subsistencia de la población y lograr la distribución de la riqueza. 2. Las normas relativas al derecho a la seguridad social se establecerán mediante ley del Parlamento. Los ciudadanos neerlandeses residentes en los Países Bajos que no puedan mantenerse por sí mismos tendrán derecho a recibir ayuda de las autoridades, siendo regulado por ley del Parlamento”³⁹.

³⁹ Article 20 1. It shall be the concern of the authorities to secure the means of subsistence of the population and to achieve the distribution of wealth. 2. Rules concerning entitlement

2. Dinamarca (1953)

La Constitución danesa aborda los derechos fundamentales de las personas en su capítulo octavo, artículos 71 a 85, no conteniendo una mención expresa al concepto de seguridad social. Sin embargo, en el numeral segundo del artículo 75, que establece el derecho al trabajo, es posible encontrar una referencia relevante al concepto en cuestión, toda vez que establece el derecho a recibir asistencia pública a toda persona que sea incapaz de mantenerse a sí mismo o a sus dependientes, siempre que no existan otras personas responsables por su mantenimiento y se cumplan con los requisitos y obligaciones legales relacionadas.

“75. Derecho al trabajo 1. Con el fin de promover el bienestar público, se deben hacer esfuerzos para proporcionar trabajo a todo ciudadano capacitado en términos que aseguren su existencia. 2. Toda persona que no pueda mantenerse a sí misma o a sus dependientes, cuando ninguna otra persona sea responsable de su manutención, tendrá derecho a recibir asistencia pública, siempre que cumpla con las obligaciones impuestas por la Ley al respecto”⁴⁰.

3. Israel (n/a)

Al igual que ocurre en varios países de tradición anglosajona, Israel no cuenta en la actualidad con una Constitución, por lo que no existe una referencia expresa a la seguridad social. Sin perjuicio de ello, existen iniciativas que tienen como objetivo crear una ley fundamental para este país, consolidando tradiciones e interpretaciones jurídicas en torno a los principales temas, entre los cuales se cuenta la seguridad social. Las actas en la materia son bastante clarificadoras respecto a los problemas que tiene determinar el alcance que se dará al concepto, la tensión con los medios que hay para materializar la garantía y los diferentes intereses de grupos de presión involucrados en la materia⁴¹.

to social security shall be laid down by Act of Parliament.3. Dutch nationals resident in the Netherlands who are unable to provide for themselves shall have a right, to be regulated by Act of Parliament, to aid from the authorities.

⁴⁰ 75. Right to work 1. In order to advance the public weal efforts should be made to afford work to every able-bodied citizen on terms that will secure his existence. 2. Any person unable to support himself or his dependents shall, where no other person is responsible for his or their maintenance, be entitled to receive public assistance, provided that he shall comply with the obligations imposed by Statute in such respect.

⁴¹ Al respecto véase https://knesset.gov.il/constitution/ConstP16_eng.htm [fecha de consulta: Abril 2021].

4. Australia (1900)⁴²

Como Estado federal que es, cuenta con una Constitución propia a la vez que múltiples regulaciones en el ámbito de cada uno de los Estados que la componen. Para esta revisión nos centraremos solamente en su Constitución, la cual tiene muy escasas referencias a la seguridad social, y las que existen no son directas. Como tal, el concepto no se encuentra contenido en el texto⁴³, pero los contenidos de la disciplina son reconocidos en el artículo 51, que establece la extensión de los poderes del Parlamento en la elaboración de leyes.

“51. Poderes legislativos del Parlamento.

El Parlamento, sujeto a esta Constitución, estará facultado para dictar leyes para la paz, el orden y el buen gobierno de la Mancomunidad con respecto a:

(xxiii) pensiones de invalidez y vejez;

(xxiiiA) la provisión de subsidios de maternidad, pensiones de viudez, dotación de hijos, subsidios por desempleo, farmacéuticos, por enfermedad y hospitalarios, servicios médicos y dentales (pero no para autorizar ninguna forma de servicio militar obligatorio), subsidios a estudiantes y subsidios familiares”⁴⁴.

5. Finlandia (1999)

En este país el capítulo dos de la Constitución es el correspondiente a los derechos fundamentales, extendiéndose desde el artículo 6 al 23. En este cuerpo legal existe un reconocimiento expreso al concepto de seguridad social, en su artículo 19, el cual es particularmente interesante por la extensión y el grado de detalle con el cual se aborda la misma. En concreto, hace una vinculación entre la seguridad social y el derecho/obligación de una vida digna, indicando que existe un derecho a sustento y atención imprescindibles. Para tal efecto entrega a la ley la obligación de garantizar a todas las personas un sustento

⁴² Comprende enmiendas hasta 1977.

⁴³ Ni bajo social security, ni bajo welfare.

⁴⁴ 51. Legislative powers of the Parliament.

The Parliament shall, subject to this Constitution, have power¹² to make laws for the peace, order, and good government of the Commonwealth with respect to:

(xxiii) invalid and old-age pensions;

(xxiiiA) the provision of maternity allowances, widows' pensions, child endowment, unemployment, pharmaceutical, sickness and hospital benefits, medical and dental services (but not so as to authorize any form of civil conscription), benefits to students and family allowances;

básico durante periodos de desempleo, incapacidad laboral, vejez, nacimiento de hijos o de pérdida de sostén de familia. Igualmente corresponde a las leyes la regulación de los servicios sociales y sanitarios suficientes, y al poder público el apoyo a las familias y personas a cargo de la atención infantil.

Finaliza el artículo con el fomento al derecho a la vivienda y el apoyo a las iniciativas privadas en la materia.

“Artículo 19

Derecho a la Seguridad Social

Todas las personas que no puedan procurarse la seguridad inherente a una vida digna tienen derecho al sustento y a la atención imprescindibles.

Se garantizará por Ley a todas las personas el derecho a la seguridad del sustento básico durante períodos de desempleo, de enfermedad, de incapacidad laboral y durante la vejez, así como por causa de nacimiento de hijos o de pérdida de sostén de familia.

El poder público deberá asegurar a todos, de la manera que se regule más precisamente por Ley, servicios sociales y sanitarios suficientes, y promoverá la salud de la población. El poder público asimismo habrá de apoyar la capacidad de las familias y de otras personas a cargo de la atención infantil, para que garanticen el bienestar y el desarrollo individual de los niños.

Es tarea del poder público el fomentar el derecho de todos a la vivienda y apoyar las iniciativas privadas de vivienda”.

Suecia (2016)

La Constitución sueca contiene una referencia específica a la seguridad social. La primera corresponde al artículo 2, ubicado en el capítulo inicial “principios básicos de la forma de gobierno”, que establece el deber del poder público de ser ejercido con respeto al mérito, dignidad y libertad del individuo. En concreto, su inciso tercero señala: el bienestar personal, económico y cultural del individuo será el objetivo fundamental de la actividad pública. En particular, las instituciones públicas deberán asegurar los derechos al empleo, habitación y educación, y deberán promover el cuidado social y la Seguridad Social, así como las condiciones favorables de salubridad⁴⁵.

⁴⁵ Art. 2. Public power shall be exercised with respect for the equal worth of all and the liberty and dignity of the individual. The personal, economic and cultural welfare of the individual shall be fundamental aims of public activity. In particular, the public institutions shall secure the right to employment, housing and education, and shall promote social care and social security, as well as favourable conditions for good health...

Resulta curioso notar que esta referencia a la seguridad social se encuentra ausente del listado de derechos fundamentales, que constituye su capítulo dos y que es notablemente corta⁴⁶.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Habiendo observado a las Constituciones de los países mejor rankeados del índice Mercer de pensiones, es claro que existe un reconocimiento de la seguridad social en sus Constituciones, generalmente de forma explícita, con algunos casos excepcionales de reconocimiento indirecto, como ocurre con Australia, o la particular situación de Israel, que carece de Constitución propiamente tal. Sin embargo, la extensión de este reconocimiento es escueta. Solo el caso de Finlandia tiene un desarrollo que pueda ser relacionado con el contenido de la disciplina, siendo más común su mención para vincularlo con la competencia de la entidad legislativa. Un punto intermedio puede apreciarse en los países punteros, donde se detalla la labor del Estado en el aseguramiento de condiciones básicas, si bien a veces con referencias a la capacidad del sujeto o de sus responsables, pero esto escasamente permite afirmar que la consagración constitucional de la seguridad social supone un resultado específico en su funcionamiento. Una respuesta refleja podría atribuir este factor a la época de creación de las Constituciones, toda vez que al tratarse principalmente de países europeos pudieran corresponder a cartas antiguas, sin embargo, la situación es todo lo contrario, abarcando Constituciones tan próximas como 2018. Solo en los casos de Australia y Dinamarca puede hablarse de regulaciones antiguas, y ello aun es relativo.

De forma similar, no se aprecia una clara vinculación entre la consagración constitucional y la estructura del sistema previsional, que solo para estos seis países abarca la mayoría de las configuraciones financieras (capitalización, reparto, nocionales, generales, ocupacionales, contributivos y no contributivos), salvo, quizá, en cuanto se promueve la existencia de mecanismos básicos no contributivos, los cuales pueden asociarse también directamente a la acción estatal. Otros elementos, como la presencia o primacía de la administración pública o privada en cada país difícilmente pueden ser derivados de la norma, explicándose más por la evolución histórica propia de cada sistema y las condiciones en que se desarrolla su mercado del trabajo. Así, por ejemplo, la presencia de sistemas ocupacionales es importante en el marco

⁴⁶ Libertad de opinión, integridad física y libertad de movimiento, legalidad, no discriminación, asociación, libertad de comercio, propiedad, educación e investigación.

europeo, siendo un remanente del modelo bismarkiano del cual se origina la seguridad social, el cual queda relegado a un componente voluntario entre los países nórdicos, pero por su ubicuidad se torna cuasiobligatorio. En cambio, entre los sistemas anglosajones, este tipo de sistemas son una evolución del aseguramiento individual, lo que explica una mayor presencia de sistemas de capitalización⁴⁷ y una menor obligatoriedad. Un punto a considerar teine relación con los niveles de prestaciones a los que apuntan los sistemas. En términos constitucionales, donde está el nivel de vida digna y atención imprescindibles. Si bien la generalidad de la muestra cuenta con prestaciones básicas no contributivas, sus niveles son bastante bajos en relación con el ingreso mínimo local, cuando lo hay, entre un 50% y 75% del mismo, y apoyado con mecanismos de focalización relacionados con los ingresos y activos⁴⁸. Es un punto complicado para el cual faltan datos relevantes, tales como la línea de corte de la pobreza absoluta, para hacernos una idea del costo de una subsistencia mínima en el ámbito local. Ciertamente pensiones de un millar de euros parecen altas en Chile, pero seguramente no lo son para los estándares de Europa. Por desgracia, la línea de la pobreza es una de esas definiciones cuyos criterios cambian según zona geográfica, haciendo difícil la comparación.

Otro rasgo que puede destacarse es que los requisitos de acceso de las pensiones son relativamente altos. Al existir un fuerte componente de prestación definida, ya en sus sistemas básicos o en los complementarios, la mayoría de las pensiones que se presentan corresponden a prestaciones “completas”, lo que da cuenta de un importante nivel de formalidad en estos países. Comparativamente, si trasplantáramos los promedios nacionales a cualquiera de estos regímenes, los resultados serían deficitarios, dando cuenta de la gran debilidad que supone la informalidad del mercado nacional⁴⁹ y apoyando el comentario de la OIT y del propio Mercer, de la precaución que hay que tener al leer estos informes. Este mismo elemento explica también las mayores tasas de reemplazo de estos sistemas en relación con el chileno⁵⁰, si bien la moderación de las mismas en el caso de los altos ingresos tiende a ser rara, lo cual habla de una redistribución limitada de los sistemas o, al menos, no tal intensa como se cree, de la mano de la profusión de sistemas ocupacionales, figura que en Chile existe, pero cuyo uso es mínimo.

⁴⁷ Que en países como Australia es el componente principal del sistema.

⁴⁸ A diferencia de Chile, donde la focalización depende en primer lugar de la pensión, y solo en segundo de una focalización en la cual activos e ingresos cuentan.

⁴⁹ Que para mayor problema se tiende a acrecentar cuando aumentan las cotizaciones o la regulación, tornando las soluciones más rápidas contraproducentes.

⁵⁰ Con tasas de reemplazo netas de 37,3%; 22,3% y 74,8% para ingresos promedio, mitad y doble del promedio.

Otro tanto puede decirse del nivel de gasto público, donde Chile, con un estimado de 2,9% del PIB, se encuentra en el nivel inferior. Sin embargo, cuando se compara a los países de la muestra la dispersión es importante, desde un 4% a un 11%, lo que deja abierta la pregunta respecto a la existencia de un gasto mayor o uno más eficiente. Es otro caso de falta de datos suficientes para emitir un juicio responsable.

Finalmente queda el problema de la edad de jubilación. Chile, al igual que varios países de la muestra tiene una expectativa de vida a los sesenta y cinco años en torno a los diecinueve-veinte años⁵¹, pero a diferencia de estos, no se encuentra inmerso en un proceso de ajuste de la misma. De los consignados, el caso más extremo quizá sea el de Dinamarca, donde la edad de jubilación se indexó a una esperanza de vida específica de 14,5 años.

Todos estos elementos, si bien no tiene sentido se reflejen directamente en el texto constitucional, revelan una problemática del sistema de pensiones chileno en general, que no deriva de su sistema financiero, sino que puede ser asociado más al cambio a sistema de contribución definido, y corresponde a la falta de parámetros claros del objetivo que se quiere alcanzar. Nuestro sistema de pensiones no asume un cierto periodo de trabajo, ni una determinada participación en el mercado laboral o una determinada expectativa de vida, y lo mismo aplica a múltiples otros elementos, que son igualmente importantes en un sistema por capitalización que en uno de reparto. De esta forma, las discusiones paramétricas terminan siendo realizadas en el vacío⁵², más un reflejo de deseos que de objetivos, siendo esto último a lo que debiéramos aspirar obtener en el debate constitucional, independientemente que termine reflejándose en su texto.

BIBLIOGRAFÍA

BERTRANOU, Fabio y Guillermo MONTT (2021). *¿Es un ranking de Sistemas de pensiones una herramienta útil para orientar la política previsional?* Santiago: OIT.

Constitución de Finlandia, versión en español. Disponible en www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjThPzfgq_wAhWfp5UCHZH1BCAQFjAAegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fwww.finlex.fi%2Ffi

⁵¹ 19,7 para ser precisos

⁵² A modo de ejemplo, si digiéramos que el sistema se estructuraría sobre la base de treinta y cinco años de trabajo y una expectativa de vida de quince después de la jubilación, ajustar el nivel de cotizaciones, incluso con la incertidumbre que supone la rentabilidad, sería relativamente sencillo. Por el contrario, proponer pensiones “suficientes” con solo quince años de trabajo aparecería como una clara exageración.

- [%2Flaki%2Fkaannokset%2F1999%2Fes19990731.pdf&usg=AOvVaw0ByFBSe psTcmZN5VC3MQWX](#) [fecha de consulta: Abril 2021].
- Denmark's Constitution Of 1953, versión en inglés. Disponible en constituteproject.org [fecha de consulta: Abril 2021].
- FIAP (2021). *Tendencia mundial: insostenibilidad de los sistemas de reparto impulsa mecanismos de capitalización individual*.
- MERCER, CFA INSITUTE, MONASH UNIVERSITY. (2020). *Mercer CFA Insitute Global Pension Index 2020*.
- MONTT, Guillermo y Alberto CODDOU (2020). *El derecho a la seguridad social en Chile y el mundo: Análisis comparado para una nueva constitución*. Santiago: OIT.
- PALMER, Edward & Bo KÖNGBER (2020). "The Swedish NDC Scheme: Success on Track with Room for Reflection", in Robert Holzmann, Edward Palmer, Robert Palacios & Stefano Sacchi. *Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes*. Washinton, DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- OCDE (2019). *Pension at a Glance 2018*.
- SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (2018). *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018*.
- SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (2018). *Social Security Programs Throughout the World: Asia, 2018*.
- The Australian Constitution, versión en inglés. Disponible en www.aph.gov.au/constitution [fecha de consulta: Abril 2021].
- The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018, versión en inglés. Disponible en www.google.cl/url?q=https://www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2019/02/28/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG.pdf&sa=U&ved=2ahUKEwjM18OGg6_wAhXpq5UCHfiaBgYQFjAAegQICRAB&usg=AOvVaw0JxmT3ItNitR0yQ7qk3HoS [fecha de consulta: Abril 2021].
- VÁSQUEZ BERMEJO, Marco (2021). "Constitución, seguridad social y el rol del Estado", en Javier CIFUENTES OVALLE y Claudio PÉREZ LILLO (eds.). *Diálogos Constitucionales: Contenidos para un nuevo pacto social en Chile*. Disponible en www.ced.cl/cedcl/wp-content/uploads/2021/03/Ced-2021-Diálogos-Constitucionales-vfyp.pdf [fecha de consulta: Abril 2021].
- WORLD BANK (1994). *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. Washington DC: World Bank.