




Pensiones/ jubilaciones en constituciones del mundo



Resumen

Esta minuta indaga, desde una  perspectiva descriptiva y comparativa, en el modo en que se expresa en las constituciones diferentes dimensiones sobre pensiones y jubilaciones. Se consideran los casos Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, Grecia, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela. La metodología que sigue esta minuta es inductiva, es decir, de la revisión  sistemática de las constituciones infiere categorías y derechos que emergen para agrupar a los países de acuerdo a la presencia o ausencia de ellos. 

Palabras Clave:

Sistema de pensiones, Jubilación, Tercera edad, Pensión mínima, Seguridad social

Pensiones como materia constitucional



Sin duda que uno de los debates más álgidos que ha habido en Chile durante las últimas décadas dice relación con las pensiones. La discusión a girado en torno particularmente a la forma en que se regula o administra el ahorro previsional de los y las trabajadoras tanto durante su época laboralmente activa como en el momento de su jubilación.

A la fecha existen varios tipos de sistemas de pensiones. Algunos son colectivos como el Sistema de Reparto Anual, el de prima media general o el de cobertura de capitales. Otros han privilegiado sistemas individuales, como el de aporte o cotización definida y beneficio indefinido, de pilares múltiples etc. (López, 2004). Algunos de estos sistemas privilegian la administración estatal por parte de determinados organismos públicos, otros dan mayor poder de regulación a administradoras privadas de fondos de pensiones. Otros lo hacen de manera mixta.

Ahora bien, la pregunta que surge acá es ¿Son las pensiones/jubilaciones materia constitucional? Y la respuesta es sí. Tal como lo muestra la tabla 1 a continuación, todos los países acá revisados (solo con excepción de **Portugal**) incluyen alguna dimensión que hace referencia a alguna regulación de pensiones y/o jubilaciones en su carta magna. La tabla muestra estas referencias agrupadas de acuerdo a dimensiones, así encontramos una dimensión de administración, donde se

hace referencia al rol del Estado en esta materia, al rol de los privados y a si existen o no atribuciones exclusivas para legislar en torno a esto. Una segunda dimensión refiere a actores especiales: algunas constituciones incluyen regulaciones explícitas para pensiones de FFAA, docentes o funcionarios públicos. Finalmente encontramos una dimensión de regulación: acá encontramos constituciones que establecen pensiones mínimas, que prohíben el uso de los fondos para otros fines que no sean previsionales, que regulan las devaluaciones de los fondos y que establecen algunas incompatibilidades. Revisamos cada una de las dimensiones a continuación.

Tabla 1.

Dimensiones en torno a materia pensional en constituciones

Dimensión	Referencias	PAISES													
		Ar	Bo	Br	Ch	Co	Ec	Es	Gr	Pa	Pe	Po	Ur	Ve	
Administración pensiones	Rol del Estado	X	X			X	X	X			X				
	Define atribución exclusiva*	Pr		Pr	Pr				Mh		Pr		Gn		
	Privados ¹										X				
Actores especiales	FFAA				X		X								
	Docentes			X											
	Funcionarios públicos									X				X	
Regulaciones	Uso de fondos					X									
	Devaluación					X									
	Pensión mínima					X		X						X	
	Incompatibilidades										X				

*Atribución exclusiva de: Pr=Presidente de la República; Mh=Ministro de Hacienda; Gn=Gobierno Nacional

Fuente: constituteproject.org

- Muchas constituciones de las acá revisadas hacen referencia al rol de los privados, pero no explícita y exclusivamente en pensiones, sino que en todo lo que respecta a seguridad social. Para más información acerca del rol de los privados en seguridad social sugerimos revisar minuta n°2.

De la administración de pensiones

Aunque todas las constituciones revisadas acá hacen referencia a alguna dimensión que regula o administra las pensiones, no todas ellas son explícitas respecto al rol que juega el Estado en esta materia. Las que sí lo hacen (**Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, España y Perú**) lo hacen de diferente manera. La tabla 2 a continuación muestra el contenido del artículo constitucional que hace referencia al rol del Estado en las constituciones que sí presentan esta dimensión. Un primer punto a destacar es que, salvo **Argentina**, todas estas constituciones obligan al Estado a garantizar ya sea el derecho a una jubilación (como los casos de **Bolivia, Ecuador y Colombia**), y/o al pago adecuado y oportuno de pensiones para la tercera edad. Algunas constituciones como las de **Bolivia y Ecuador** hablan del derecho a una jubilación universal, otras como **Argentina** mencionan a las pensiones y jubilaciones como parte de los beneficios de la seguridad social. Constituciones como las de **España y Colombia** van un poco más allá y aseguran otros elementos: para el primer caso se asegura la suficiencia económica de la tercera edad a través de pensiones, en el segundo caso se asegura un reajuste periódico.

Tabla 2.

Rol del Estado en materia pensional (artículo)

País	Contenido artículo	Fuente
Argentina	El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: (...) jubilaciones y pensiones móviles	Art 14Bis
Bolivia	IV. El Estado garantiza el derecho a la jubilación, con carácter universal, solidario y equitativo.	Art 45 [4]
Ecuador	El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos: (...) 3.La jubilación universal.	Art 37 [3]
Colombia	El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.	Art 53
España	Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad.	Art 50
Perú	El Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias que éste destine para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional.	DT 2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de constituteproject.org

Otro elemento que se hace presente en varias de las constituciones acá revisadas dice relación con asignar la legislación pensional como materia exclusiva. Como vemos en la tabla 1 todos los países que hacen mención a esto lo hacen dando atribuciones exclusiva al poder ejecutivo, ya sea en la figura del Presidente de la República, del Ministerio de Hacienda o del Gobierno Nacional.

Finalmente, sólo una de las constituciones revisadas (**Perú**) hace referencia al rol que juegan los privados en materia de jubilaciones, y lo hace a través del artículo 11: “El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.”

Actores especiales

Algunas constituciones hacen referencia a algunos actores cuyo sistema de jubilación tendría algún carácter especial. En particular, se hace referencia a FFAA, docentes y funcionarios públicos. Para el caso de las FFAA encontramos a **Ecuador** y **Chile**. El primer caso no sugiere algún sistema especial, sino que más bien asegura, por parte del Estado, el pago de pensiones para Fuerzas Armadas y Policía: “El Estado garantiza el pago de las pensiones de retiro de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.” (Art. 370). El caso de **Chile** tampoco hace referencia algún sistema especial, sin embargo, menciona que el sistema de previsión social de Fuerzas Armadas y de Orden será definido por decreto supremo en conformidad con la Ley Orgánica Constitucional correspondiente: “Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, la que determinará las normas básicas respectivas, así como las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros.” (Art. 105). Es en esta Ley Orgánica donde se define que FFAA y de Orden en Chile tendrán un sistema diferente al del resto de la ciudadanía².

Brasil hace referencia especial a los docentes. En el inciso 7 del artículo 201 menciona algunos requerimientos básicos para acceder de forma garantizada a los beneficios de seguridad social y jubilación. Entre ellos se encuentra haber tenido contribuciones por al menos 35 años para el caso de varones y 30 para el caso de mujeres. Sin embargo, en el inciso siguiente plantea que: “Los

-
2. “El régimen de previsión y de seguridad social del personal de planta de las Fuerzas Armadas es autónomo. Además, es armónico con la progresión de su carrera profesional, la que exige una renovación periódica de las diferentes promociones. Comprende básicamente los beneficios de pensión de retiro y de montepío, desahucio, indemnización por fallecimiento, prestaciones de salud, prestaciones sociales y demás beneficios de seguridad social que la ley establezca. Tal régimen estará a cargo de una institución funcionalmente descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional, la que se regirá por su respectiva ley orgánica.” (Art. 61, Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas [n°18948])

requisitos a que se refiere el inciso I del párrafo anterior se reducirán en cinco años para los docentes que se dedican exclusivamente al desempeño efectivo de las funciones docentes en la enseñanza preescolar, primaria y secundaria.”. Otorgando así un beneficio para docentes.

Finalmente está el caso de **Paraguay**, país que en su Constitución crea un organismo especial y autónomo que regula y otorga pensiones a funcionarios que se desempeñen en labores estatales: “Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado.” (Art. 103)

Regulaciones

En materia de algunas regulaciones en torno a las pensiones y jubilación de las y los ciudadanos destacan particularmente 4: Uso de fondos, devaluaciones, pensión mínima e incompatibilidades. **Colombia** posee las primeras 3 de estas 4 regulaciones, tomaremos como ejemplo los artículos constitucionales de dicho país para graficar algunos elementos.

En lo que respecta al uso de fondos, **Colombia** establece algunos límites. Los fondos de seguridad social, entre los cuales figuran las pensiones, no pueden ser utilizados para otros fines: “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.”. La Constitución de **Colombia** también refiere a la devaluación de los fondos de

pensiones: “Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho.” (Art. 48). En el mismo artículo agrega posteriormente: “La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.” Esta misma Constitución también establece límites de pensiones, por ejemplo, ninguna pensión puede ser menor al salario mínimo. Esto, sin embargo, admite algunas excepciones: “Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.” **Venezuela** también contiene este tipo de regulación, pero a diferencia de **Colombia** parece no admitir excepciones “Las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de seguridad social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano.” (Art. 80).

Finalmente la Constitución del **Perú** establece incompatibilidades entre cargos políticos y funciones que tengan relación, entre otras cosas, con las Administradoras de Fondos de Pensiones: “La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.” (Art. 92).

Síntesis

La revisión de constituciones abre una serie de interrogantes respecto al rol que pueden o no jugar las cartas magnas en torno a la regulación de las pensiones y/o jubilaciones. Buena parte de las constituciones acá revisadas ponen especial énfasis en el rol del Estado en materia de pensiones, dando cuenta que en términos generales este consiste en garantizar ya sea el pago oportuno, la suficiencia económica o el reajuste de pensiones entre otras. También se imponen algunas regulaciones que apuntan a que el monto que se entregue no puede ser menor al sueldo mínimo, no debe estar sujeto a devaluaciones y no puede ser utilizado para otros fines. Tomando en cuenta entonces las álgidas discusiones que han ocurrido en **Chile** en torno al tema de las pensiones en los últimos años, cabe preguntarse respecto de la importancia de dejar establecidos determinados límites y derechos que aseguren y subsanen las deficiencias del sistema pensional vigente. La evidencia acá expuesta sugiere avanzar hacia una constitución que regule de mejor manera los derechos sociales, incluidas las pensiones. Esto es, para el caso chileno ir más allá de asegurar la libertad de elección entre sistemas públicos o privados y garantizar calidad y suficiencia para todas las personas.



Lecturas de interés

Fruto, R., & Osorio, A. (2010). El derecho a la pensión como derecho fundamental. *Rectora*, 4(51).

Kremerman, M., & Gálvez, R. (2020). *Pensiones por la Fuerza: Resultados del sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas y de Orden*. Santiago: Fundación Sol.

Larraín, F. (2012). El Sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos constitucionales. *Revista chilena de derecho*, 39(2), 541-551.

López, N. (2004). *La viabilidad financiera del sistema de jubilaciones y pensiones a cargo del Estado*. (Tesis de grado). Obtenido de http://nulan.mdp.edu.ar/608/1/lopez_ne.pdf

Lostal, S. (2013). Regresividad, derechos constitucionales y Estado social. *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 3(2), 44-78.

Uthoff, A. (2001). *La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes*. CEPAL.