

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ANTEPROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE

Ingrid Jones
Economista Libertad y Desarrollo

¿Qué dice el Anteproyecto?

- En materia de seguridad social el Anteproyecto mandata al Estado garantizar el “*acceso a prestaciones básicas y uniformes, establecidas por la ley, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas*” (art.16 inciso 27), siendo novedoso que se incluyan a nivel constitucional las contingencias respecto de las cuales las personas deben ser resguardadas.
- Es una innovación también la limitación del uso de recursos con que se financie la seguridad social, los que solo podrán ser destinados a su financiamiento y administración de prestaciones.
- Se le reconoce al Estado un rol regulador, además de la supervigilancia del adecuado ejercicio de este derecho.
- Para poder realizar de manera efectiva estos derechos, el Anteproyecto contempla (art.24) que el Estado tiene seis directrices referidas a: i) la progresividad; ii) aseguramiento de un nivel adecuado de protección de cada derecho; iii) no discriminación o diferenciación arbitraria; iv) asegurar condiciones efectivas de igualdad; v) empleo máximo de los recursos disponibles con responsabilidad fiscal; y, vi) la satisfacción a través de instituciones estatales y privadas, según corresponda.

Temáticas a tratar:

- Conceptos fundamentales que están detrás de estas directrices y que son claves **para el sistema de pensiones**:

(1) el principio de progresividad

(2) la responsabilidad fiscal

(3) la satisfacción a través de instituciones públicas y privadas

Conceptos fundamentales para el Sistema de Pensiones

(1) EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

El artículo 24 señala *“el desarrollo progresivo para lograr plena efectividad de estos derechos”*, lo que establece la obligación al Estado para avanzar en cobertura de los derechos sociales prestacionales sin que se puedan derogar los logros alcanzados.

La disposición, que es parte de las bases institucionales, aunque podría rigidizar la materialización de los derechos en políticas públicas, cuya implementación ha demostrado ser poco efectiva, no impide un cambio de rumbo.

Aunque, sometida a un juicio de constitucionalidad, implica que el Estado deba demostrar, con datos suficientes, la conveniencia u oportunidad de las nuevas políticas públicas que se pretendan. De esta forma, eventuales leyes que surjan para reducir beneficios previsionales podrían ser inconstitucionales.

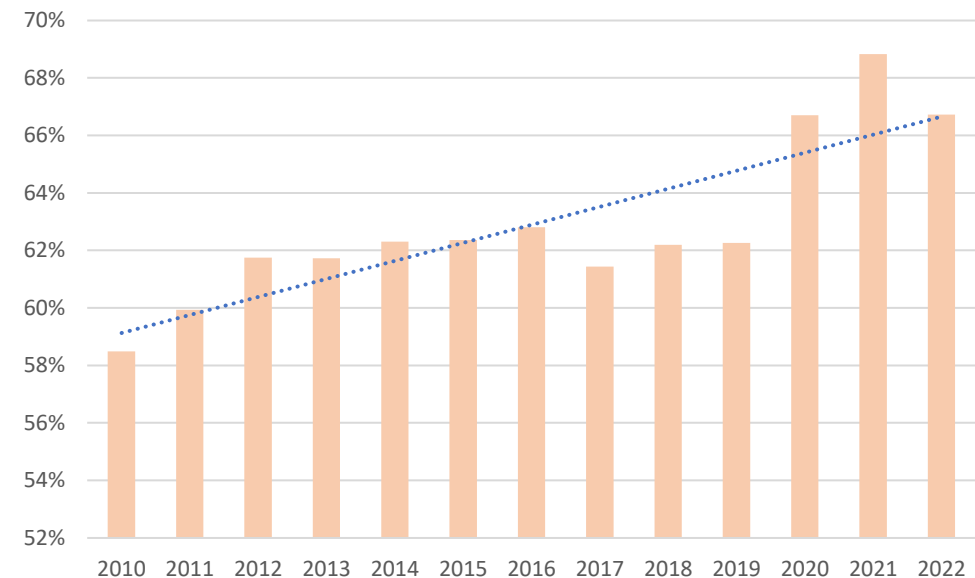
Conceptos fundamentales

(1) EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

Esta norma garantiza entonces que un mayor número de personas acceda al sistema de pensiones, obteniendo cobertura previsional durante su vejez (recibir una pensión).

Al analizar la cobertura efectiva del sistema de pensiones en su pilar contributivo (cotizantes cómo % del total de la fuerza de trabajo), se observa que el número de personas que ha accedido al sistema (afilia y cotiza) ha aumentado de forma progresiva, desde 58% a cerca del 67%.

Cobertura efectiva pilar contributivo del sistema de pensiones (cotizantes sobre la fuerza de trabajo,%)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Superintendencia de Pensiones.
Dato a diciembre de cada año.

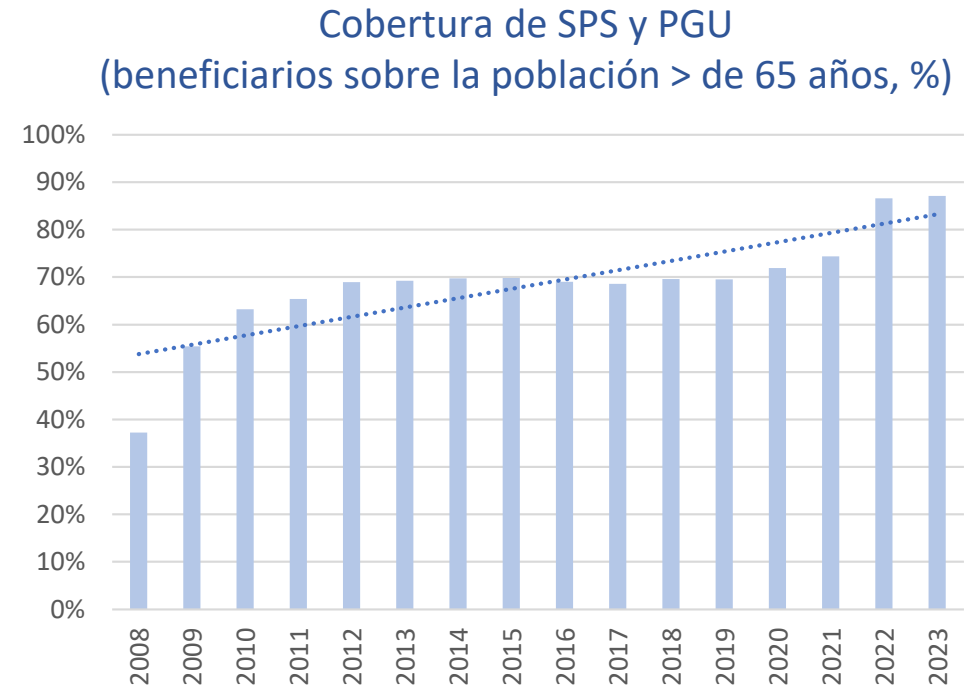
Conceptos fundamentales

(1) EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

El Estado también ha aumentado la cobertura de su sistema de pensiones solidarias (SPS), que actualmente entrega la pensión garantizada universal (PGU).

Desde la creación del SPS, los beneficiarios han aumentado considerablemente, llegando a una cobertura del 87% del total de personas mayores de 65 años en 2022, equivalente a cerca de 2.300.000 personas.

Este porcentaje será mayor, en la medida que ya este año está en régimen el requisito de excluir al 10% más rico de la población.



Fuente: Consejo consultivo previsional y beneficiarios de la ley corta de pensiones. Instituto Nacional de Estadísticas.

Directrices fundamentales para Sistema de Pensiones

(2) RESPONSABILIDAD FISCAL

El artículo 24 menciona el “*empleo del máximo de recursos disponibles con responsabilidad fiscal*”. Este concepto va de la mano del otorgamiento de beneficios o prestaciones previsionales, pues los recursos que se destinen para financiarlos deben ser asignados de manera responsable y sostenible en el tiempo, pues son beneficios de carácter permanente. Todo esto, considerando la limitación de recursos que tiene el Estado.

Esto ocurre actualmente con beneficios solidarios en pensiones que son de cargo fiscal cuyo financiamiento es permanente y está garantizado, y que actualmente le cuestan al Estado cerca de 2,3% del PIB, casi el doble de lo que se destinaba en 2021.



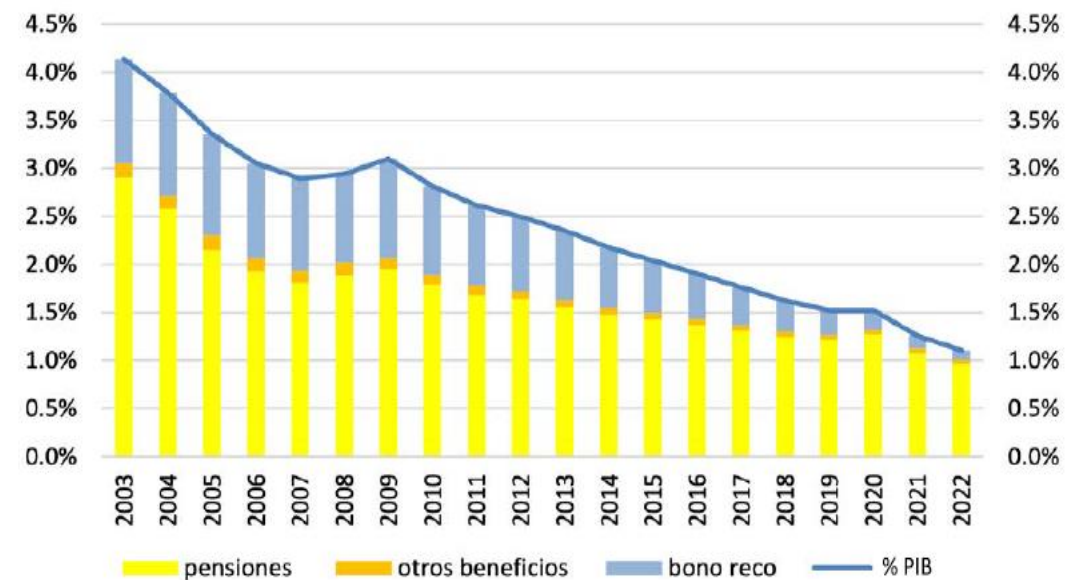
Directrices fundamentales para Sistema de Pensiones

(2) RESPONSABILIDAD FISCAL

El Estado aún debe hacerse cargo del pago de pensiones y beneficios previsionales del sistema antiguo de pensiones, que equivale aproximadamente a 1% del PIB.

Por lo tanto, es fundamental contar con financiamiento que garantice la sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones de tal manera de no poner en riesgo las finanzas públicas.

Gasto por pago de beneficios previsionales del sistema antiguo (% del PIB de cada año)



Fuente: LyD en base a datos de ejecución presupuestaria de la Dirección de Presupuestos de cada año.

Directrices fundamentales para Sistema de Pensiones

(3) LA SATISFACCIÓN A TRAVÉS DE INSTITUCIONES ESTATALES Y PRIVADAS

Esto permitiría la coexistencia del mundo estatal y el privado en el otorgamiento de las prestaciones, lo que se podría usar para defender la libertad de elección.

Si bien se establecen cotizaciones obligatorias, no se reconoce a los trabajadores la libertad de elección del administrador de los ahorros previsionales y de los fondos que se generen.

La propuesta de la Comisión Experta evita que se produzca una judicialización directa a partir del texto constitucional de los derechos sociales, pues la acción de protección queda referida solo respecto a actos u omisiones ilegales vinculadas a las prestaciones establecidas en la ley (pudiendo la persona recurrir a la Corte de Apelaciones para que esta reestablezca el imperio de derecho), dejando el diseño de políticas públicas en el Presidente de la República y el Congreso Nacional.

Esto se refuerza en otra norma incluida en el Título de las Garantías de los Derechos y Libertades, que indica que las medidas adecuadas para la realización de los derechos sociales serán determinadas por la ley y las normas fundadas en ella, mientras que, en la aplicación e interpretación de esta norma, *“los tribunales no podrán definir o diseñar políticas públicas”* que realizan tales derechos (art.25).

Directrices fundamentales para Sistema de Pensiones

(3) LA SATISFACCIÓN A TRAVÉS DE INSTITUCIONES ESTATALES Y PRIVADAS

Sin embargo, el Anteproyecto dispone que, además de poder recurrir quien, a causa de una acción u omisión ilegal, sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de prestaciones legales, podrá ejercer la acción quien se vea discriminado en el acceso a las mismas, **sin indicar que esta discriminación debe ser arbitraria para considerarse ilegítima.**

Esta falta de precisión puede abrir las puertas al activismo judicial, ampliando en exceso las causales en que procede la acción, por lo que es recomendable se corrija durante la discusión aquí en el Consejo Constitucional.

Conclusiones

Los tres conceptos analizados son fundamentales para que el Estado pueda otorgar responsablemente beneficios previsionales financiados con recursos públicos de manera permanente y sin poner en riesgo las finanzas públicas.

La coexistencia del Estado y mundo privado es fundamental en materia de pensiones. Los bajos montos de las pensiones responden a distintos factores del mercado del trabajo y a parámetros del sistema actual que no fueron actualizados. Es necesario introducir modificaciones que son necesarias para mejorar el sistema, como aumentar la competencia de la industria y hacer más eficiente algunos procesos.

También se recomienda precisar en el artículo 26 inciso 2 que la discriminación debe ser arbitraria para considerarse ilegítima, para evitar abrir las puertas al activismo judicial.

Finalmente, se propone fortalecer el artículo 24 en cuanto a garantizar la libertad de elección de las personas, de tal manera que la persona sea el centro y pueda elegir el destino de sus cotizaciones obligatorias.