



“EL ENVEJECIMIENTO Y EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES DEL ECUADOR”

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

Alumno: KIMBERLY GRUCHENSKA CELIS CALDERON

Profesor Guía: ANDRAS UTHOFF BOTKA

Santiago, ENERO 2015.

Contenido

Resumen	3
I. INTRODUCCION.....	4
II. EL ENVEJECIMIENTO EN EL ECUADOR	7
Transición demográfica.....	7
Relación de dependencia demográfica.....	10
Bono demográfico	12
Tendencias del crecimiento de la población (estructura de edades)	15
El envejecimiento de la población.....	16
III. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ECUADOR.....	19
La seguridad social en la Constitución.....	19
Institucionalidad de la seguridad social en el Ecuador	20
El Sistema de pensiones y la Ley de Seguridad Social	27
Sistema de pensiones vigente	30
Cobertura de la seguridad social y del sistema previsional	31
Relación entre activos y pasivos.....	36
Sustentabilidad fiscal	37
Sistema no contributivo de pensiones	38
IV. EXPERIENCIAS SOBRE REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMERICA LATINA.....	41
Lecciones de las reformas de los sistemas previsionales en América Latina	41
Desafíos de los sistemas de pensiones públicos de reparto en América Latina	44
Recomendaciones de política pública para enfrentar los desafíos que enfrenta el sistema previsional ecuatoriano	45
V. CONCLUSIONES.....	52
VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	55

Resumen

El envejecimiento de la población conlleva un paulatino cambio en la relación de apoyo potencial de los sistemas de seguridad social. Este se presenta por la relación entre la población en edad de trabajar y aquella en edad de retiro y sus cambios son esenciales en el diseño del financiamiento de los sistemas contributivos con esquemas de reparto como lo es actualmente el sistema vigente en el Ecuador. En Ecuador el envejecimiento alcanza hoy un índice de 27,8 y llegará en 2050 a 115,3 personas de 60 años de edad o más por cada 100 personas de 15 años o menos. Esto como resultado de la disminución de los niveles de mortalidad donde una parte creciente de la población sobrevive hasta edades avanzadas y además con la caída de la fecundidad se ha reducido la proporción de niños y jóvenes, esto se traduce en un proceso inminente de envejecimiento poblacional en el país.

Los sistemas contributivos de seguridad social, deben adaptarse a estos cambios con debida anticipación para asegurar su sostenibilidad en el tiempo. El sistema ecuatoriano de seguridad social, actualmente en revisión, se conforma por regímenes contributivos, y solo en forma asistencial entrega beneficios no contributivos. El régimen contributivo o seguro público obligatorio está compuesto por tres Instituciones: el Instituto Ecuatoriano de Seguridad social (IESS) para la población civil; el Instituto de Seguridad social de las fuerzas armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la policía (ISSPOL). Los tres seguros públicos difieren en materia de cobertura (riesgos y beneficiarios); de financiamiento (cotizaciones de trabajadores, aportes patronales y aportes del estado), y de beneficios (normas que vinculan las cotizaciones con las prestaciones).

El presente trabajo realiza un análisis del proceso de envejecimiento poblacional que experimenta el Ecuador, que surge de la transición demográfica que vive el país y los cambios en la relación de dependencia demográfica y la estructura de edades. Seguido a esto se desarrolla un análisis del sistema general de pensiones vigente en el Ecuador que incluye la revisión del contexto normativo y el análisis de cobertura del mismo.

Con la idea de proponer o recomendar reformas al sistema vigente se hace también una revisión de las experiencias sobre reformas a los sistemas de pensiones en América Latina, describiendo las lecciones de las mismas y exponiendo los desafíos pendientes de los sistemas previsionales de reparto haciendo énfasis en el caso Ecuatoriano.

I. INTRODUCCION

La seguridad social como un modelo universal es un mandato popular acogido en la Constitución de la República del Ecuador que rige desde el año 2008. La nueva visión del modelo de desarrollo que se lleva a cabo en el país ha impuesto una transición de una política social asistencialista a una gestión donde el Estado tiene un rol fundamental en el aseguramiento de los derechos, la dotación de servicios y la construcción de ciudadanía.

El Plan Nacional del Buen Vivir que marca la hoja de ruta del desarrollo económico, social y cultural del país, en su primer objetivo busca “Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad” a través de la política de “protección social integral y seguridad social solidaria de la población con calidad y eficiencia a lo largo de la vida con principios de igualdad, justicia, dignidad, interculturalidad” y establece meta específica inicial alcanzar el 40% de personas con seguro social en 2013. Es así que la Constitución de la República plantea grandes desafíos de política pública pues además aborda al sujeto desde el ciclo de vida, en todas sus etapas, incluyendo el enfoque intergeneracional y la familia, establece a su vez como derecho irrenunciable de todas las personas el derecho a la seguridad social, y lo señala como deber y responsabilidad primordial del Estado.

Por otro lado, en el contexto demográfico el panorama de altas tasas de natalidad, familias numerosas y el excedente de mano de obra se ha revertido en el Ecuador así como en el resto de América Latina en las últimas décadas, esto como resultado de varios factores como el acceso a la planificación familiar y la expansión de estratos medios urbanos con mayor educación y mejores condiciones de vida, entre otros. Se vive actualmente un proceso de envejecimiento en la región que impone retos en cuanto al nivel de soporte que recibirán los adultos mayores en la vejez y la calidad de vida de la población joven que continúa creciendo, en este sentido cobra vital importancia el diseño y gestión de los sistemas previsionales.

Los sistemas previsionales están concebidos como programas de transferencias instituidos por el estado con el objetivo de proporcionar ingresos a los ancianos en un contexto donde los arreglos informales son considerados insuficientes. En las sociedades tradicionales las personas de la tercera edad eran apoyadas por sus familias o por redes sociales informales que compartían alimentos y bienes entre sus miembros o bien algunos no recibían ningún apoyo viviendo en pobreza. A medida del desarrollo de las economías y la ampliación de los

mercados laborales, el trabajo asalariado se transformó en la principal fuente de ingreso de los hogares esto hizo que el esquema tradicional de financiamiento informal del consumo entre los adultos mayores perdió relevancia. Esta dinámica se reforzó por los procesos de transición demográfica, que a su vez llevó al progresivo envejecimiento de la población en general y a un aumento de la proporción de ancianos respecto de adultos jóvenes en las familias.

Hacia el año 2050, en Ecuador así como en el resto de países de América Latina el número de personas adultos mayores como porcentaje de la población total se habrá triplicado respecto de los niveles observados en 2010 (9,8%), este hecho inminente impone un desafío directo a los sistemas de pensiones de los países para que garanticen las necesidades de consumo y atención en salud de esta población en la vejez. Este fenómeno ejercerá una considerable presión sobre el funcionamiento y financiamiento de los sistemas contributivos de seguridad social, así como también de los sistemas no contributivos. Aunque una de las principales preocupaciones que surge en este contexto es el limitado alcance de los sistemas previsionales formales, pues los altos niveles de informalidad de la región implican menos contribución regular al sistema público de pensiones, es decir muchos trabajadores llegarán a la vejez con una pensión insuficiente, o inclusive sin pensión alguna. Estos trabajadores estarán más vulnerables para caer en pobreza y dependerán de asistencia social o de redes de apoyo familiares que a su vez se ven debilitadas por la disminución del tamaño de los hogares.

América Latina cuenta hoy con múltiples modelos de pensiones, particularmente el Ecuador mantiene un sistema previsional público de reparto, sistema tradicional que consta de un régimen general, el Seguro Social Obligatorio, y de regímenes específicos el Seguro Social Campesino y los Seguros Sociales correspondientes a las fuerzas de seguridad. La realidad actual y las perspectivas para el futuro del sistema de pensiones ecuatoriano se ven condicionadas por muchos factores, los principales son el acelerado proceso de envejecimiento demográfico, la insuficiente cobertura que brinda el esquema contributivos de pensiones, y los problemas de segmentación e insolvencia que aquejan al sistema tradicional, así como es el caso de otros países en la región. Estos elementos exigen, por una parte, encontrar formas de ampliar sustancialmente la cobertura previsional de los sistemas nacionales de pensiones y, por otra, rediseñar o reformar sus componentes contributivos, de

forma de avanzar hacia modelos integrados, equitativos y solidarios y financieramente sostenibles.

Actualmente, el sistema de seguridad social en el Ecuador experimenta un debate de reformas que buscan responder a los lineamientos y principios expresados en la Constitución Nacional de 2008 y en este contexto el presente trabajo propone un análisis en cuanto al envejecimiento y sus implicancias y algunos cambios al sistema de pensiones vigente para hacer frente a los retos en cuanto a universalidad, equidad, solidaridad y sostenibilidad.

II. EL ENVEJECIMIENTO EN EL ECUADOR

Transición demográfica

La transición demográfica según información proporcionada por el Centro de Demografía de la Cepal, es el proceso según el cual una población pasa de un estado inicial caracterizado por una alta fecundidad, una alta mortalidad y el predominio de una población joven a un estado distinto, caracterizado por una baja fecundidad, baja mortalidad y el predominio de una población mayor, en el intermedio se observaron elevadas tasas de crecimiento de la población, debido al desfase entre el inicio del descenso de la mortalidad y el de la fecundidad.

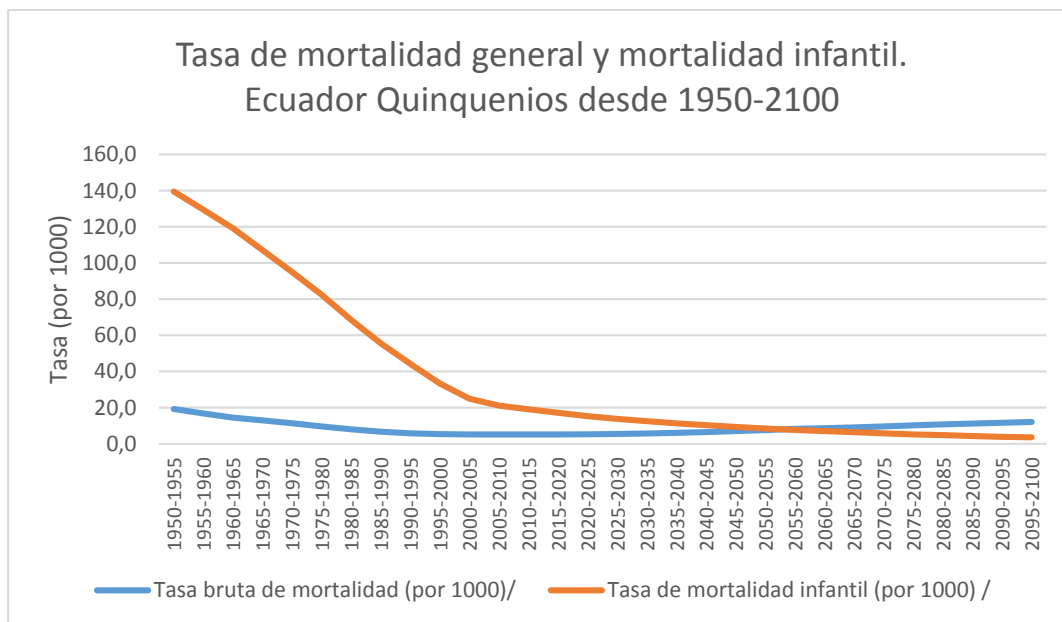
La población de Ecuador también experimenta esta transición demográfica como consecuencia de los cambios sociales y económicos que ha vivido en las últimas décadas, un mayor desarrollo económico, la difusión de los avances médicos y el mayor acceso de la población a los servicios de salud, incluyendo el conocimiento y el uso de métodos de planificación familiar y el mayor acceso a la educación, entre otros. El proceso de transición demográfica en el Ecuador lo podemos ver a través de la evolución de dos importantes indicadores demográficos: la tasa global de fecundidad y la tasa de mortalidad.

El descenso de la mortalidad en el Ecuador como se ve en el Gráfico N° 1 se profundizó en la década de los 50's a los 90's, y ha sido la manifestación inicial de la transición demográfica, los principales factores que han incidido en su disminución son el progreso médico, mayor cobertura de salud en el control de enfermedades infecciosas y parasitarias, un factor importante hasta la actualidad son los mejores niveles de vida, los cambios en los hábitos alimentarios y el mayor acceso a la educación. Cabe mencionar que el factor con mayor incidencia en la caída de la mortalidad es la disminución de la mortalidad infantil la cual se ha dado por la ampliación de atención de la salud y cuidado materno infantil, incluyendo programas y redes de saneamiento ambiental y la inversión en educación.

Así también la disminución de la mortalidad ha ido acompañado de un proceso al que se ha denominado "transición epidemiológica", cuya característica principal es el cambio en la prevalencia de determinadas enfermedades y causas de muerte. Esta transición epidemiológica se ha visto influenciada principalmente por el desplazamiento del predominio de las enfermedades transmisibles o infecciosas, además de las enfermedades en el período

perinatal, las cuales están quedando atrás y se está dando paso a causas de tipo degenerativo (especialmente del aparato circulatorio), defunciones por enfermedades crónicas y las provenientes de causas externas (accidentes y violencia).

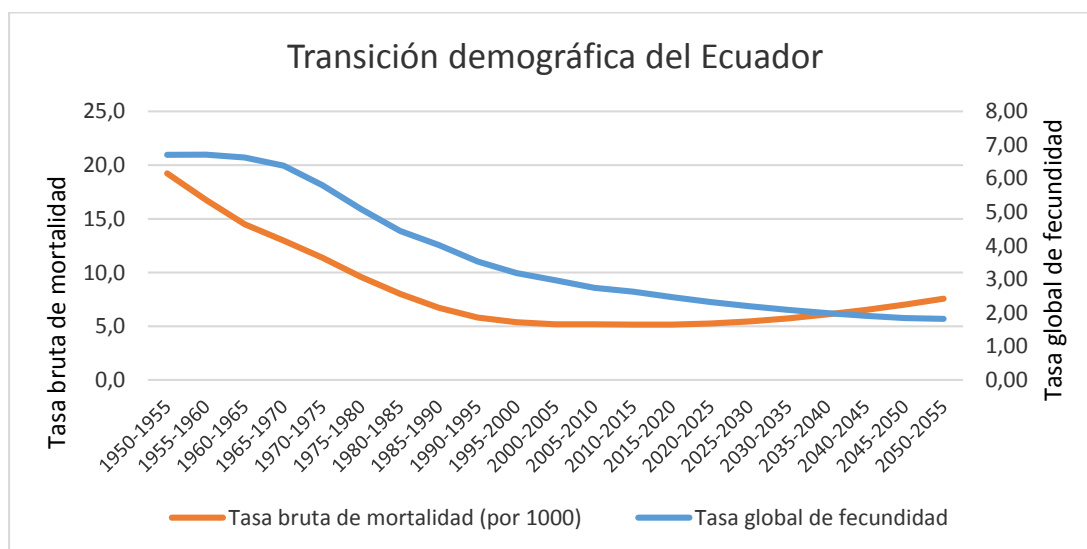
Gráfico N° 1



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. 2013.

La fecundidad comenzó a disminuir una vez iniciado el proceso de descenso en la mortalidad (Gráfico 2). La tasa de fecundidad, la cual es la variable demográfica que más impacto tiene sobre la estructura por edades de una población, ha mostrado un fuerte descenso en los últimos años afectando la base de la pirámide poblacional. Según datos del CELADE la tasa global de fecundidad (TGF) en el Ecuador descendió en el país de 6,7 hijos por mujer a comienzos de la década de 1950 a 2,6 en el quinquenio actual 2010-2015, lo que lo ubica con un promedio levemente superior al regional (de 2,0 hijos por mujer aproximadamente).

Gráfico N° 2



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. 2013.

Según datos oficiales del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos del Ecuador, entre 1982 y el 2010, las mujeres en edad fértil (15 a 49 años) crecen en 98,7%, en tanto que el número de hijos nacidos vivos disminuye en un 12,7% en el período de referencia. El promedio de hijos de las mujeres en edad fértil tiene una tendencia decreciente, al pasar de 4,0 en 1982 a 1,8 hijos por mujer en el año 2010, como se ve en la Tabla N° 1.

Tabla N° 1

Mujeres de 15 y 49 años			
Año censal	Mujeres en edad fértil	Total hijos nacidos vivos	Promedio de hijos por mujer
1982	1.914.584	7.732.835	4,0
1990	2.436.564	5.505.336	2,3
2001	3.166.593	6.176.463	2,0
2010	3.804.976	6.750.479	1,8

Fuente: Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos - INEC

Este cambio que es generalizado en la región, es el resultado del desarrollo económico y social de los países y los cambios en el comportamiento reproductivo relacionados, lo que ha hecho que los tamaños de los hogares se reduzcan. Para efectos de un sistema de pensiones lo más relevante es que los cambios en la estructura etaria de la población continuaran, en particular

afectando el índice de envejecimiento¹ y la relación de apoyo potencial². La esperanza de vida al nacer en el Ecuador en los 50's era de 48 años (ambos sexos), en la actualidad es de 76 años y se proyecta que en el 2050 será de 82 años. Menos niños en el presente significan menos contribuyentes en el futuro cuya relación debe medirse respecto a una creciente población de adultos mayores, lo que genera impacto en las demandas sectoriales en especial mayores recursos y exigencias a los sistemas de protección social.

Con el incremento de la población adulta mayor en la región, se destacan a lo menos tres rasgos sociodemográficos que presentan situaciones de conflicto:

1. La especificidad de género, característica distintiva del envejecimiento. La vida más prolongada de las mujeres (diferencia de 5 años promedio en la esperanza de vida) se acentúa con el descenso del nivel general de mortalidad y permite identificar un "rostro femenino" para la vejez.
2. La precariedad. La condición socioeconómica de la mujer de edad (generalmente viuda o con ausencia de pareja) afectada por la inequidad de género a lo largo de toda la vida, la lleva a condiciones de precariedad.
3. El trabajo. Dada la disminución de la tasa de participación económica de las personas mayores. Resultado de las disposiciones que norman los retiros de la actividad productiva y la rigidez de los mercados de trabajo de la región. El escaso dinamismo en la creación de nuevas plazas de empleo, los altos niveles de desempleo, la subutilización de la fuerza de trabajo, la obligatoriedad de la jubilación a una edad determinada en los sectores formales de empleo, entre otros, son factores que indefectiblemente niegan espacio a las personas mayores en la actividad económica y por ello merman ostensiblemente su capacidad de generar ingresos. (Viveros, 2001)

Relación de dependencia demográfica

Entre los cambios importantes en la estructura por edades de la población se encuentran aquellos de los que derivan distintos tipos de relaciones entre las generaciones, tal como la relación entre los jóvenes y los adultos mayores respecto de la población potencialmente activa y viceversa. El indicador de relación de dependencia permite tener una medida de la presión

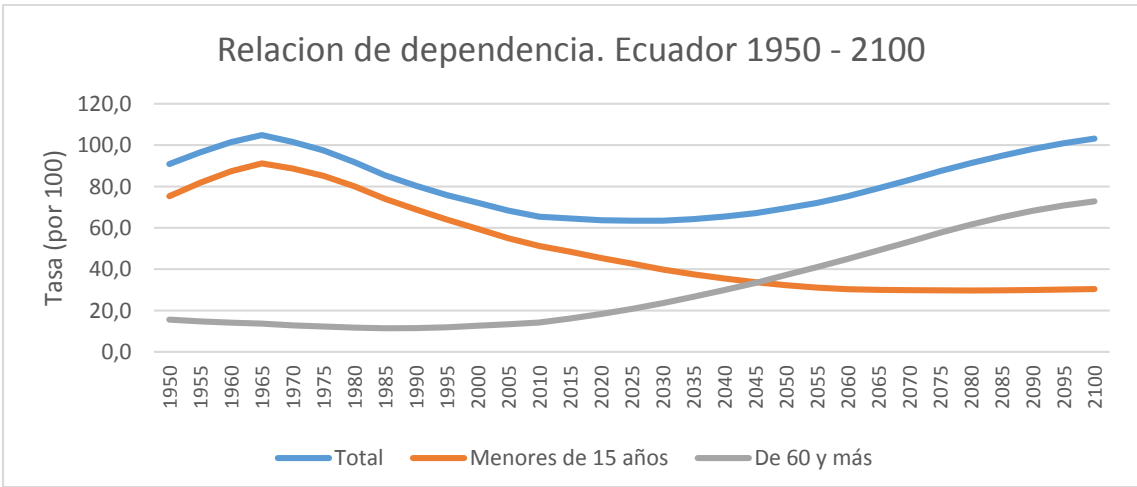
¹ Índice de envejecimiento: expresa la relación entre la cantidad de personas adultas mayores y la cantidad de niños y jóvenes. Es resultado del cociente entre personas de 60 años y más con respecto a las personas menores de 15 años, multiplicado por 100.

² Relación de apoyo potencial: consiste en una alternativa numérica que expresa la relación entre las personas potencialmente económicamente activas y las personas potencialmente dependientes. Se calcula como el cociente entre la población de 15 a 59 años de edad y la población de 60 años y más.

que ejercen los cambios demográficos, relacionando el número de individuos en edades extremas o inactivas, es decir menores de 15 años y mayores de 60 años y más, con individuos en edades activas. Y así medir el esfuerzo que la población potencialmente activa debe realizar para cubrir las necesidades de la población inactiva. Es importante mencionar que esta relación es una aproximación a la carga económica que los adultos deben soportar, y de acuerdo con la cual la sociedad debería proveer los mecanismos de inclusión económica necesarios.

El Grafico N° 3 muestra este indicador y la característica del proceso de envejecimiento donde la relación de dependencia de los más jóvenes disminuye en forma persistente y la de los adultos mayores muestra la tendencia opuesta, por lo cual se observa entonces que, aproximadamente a partir de 2040, la relación de dependencia de las personas mayores a 60 años empezará a incrementar aceleradamente, debido al aumento de los adultos mayores. Esto implica que hasta ese momento el país se encontrara en una fase o situación demográfica favorable donde la carga que cada persona en edad económicamente activa tiene por el número de niños y adultos mayores (se asume como inactivos) es relativamente más baja que en periodos anteriores y de lo que será en el futuro, fase conocida como bono demográfico.

Gráfico N° 3



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. 2013.

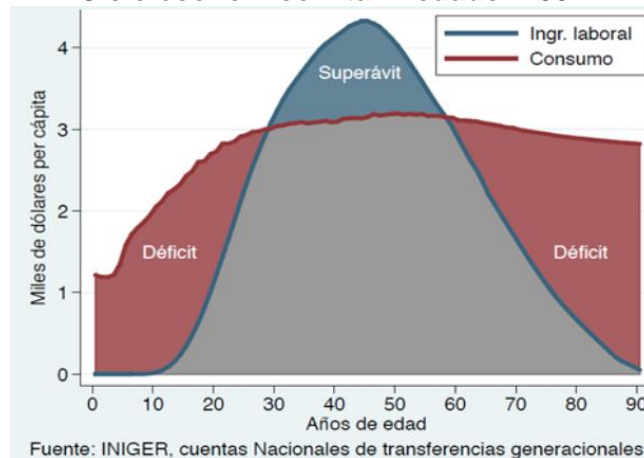
Bono demográfico

A medida que la proporción de la población en edad de trabajar crece con respecto a la participación de la población dependiente, se crea una estructura potencialmente favorable para el crecimiento económico, lo que se conoce como bono demográfico, es en esta etapa que las políticas públicas desarrolladas para la formación de capital, promoción del empleo, educación y salud juegan un papel fundamental. Este periodo se conoce también como “ventana demográfica de oportunidades”, en referencia a las posibilidades que ofrece para aumentar las tasas de crecimiento económico per cápita y los niveles de bienestar de la población. (INIGER, 2013).

El bono demográfico se explica también por la existencia de un ciclo económico vital, con ciclos en los que la persona consume más de lo que produce en el principio (ciclo deficitario) y un tramo de edades superavitarias en el medio del ciclo vital, es decir produce más de lo que consume. El cambio en la estructura por edades de la población modifica la importancia relativa para la sociedad de los distintos tramos del ciclo y, en particular, durante cierta época, infla la población en edades con superávit, generando lo que se conoce como el bono o dividendo demográfico. La sociedad debe organizarse para programar las transferencias entre generaciones que aseguren un desarrollo equilibrado.

En el caso de Ecuador, la estimación del ciclo económico vital (CEV) realizada por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos con cifras de la Encuesta de condiciones de vida de 2006, véase Gráfico N° 4, muestra las curvas promedios de la producción (medida por ingreso laboral) y consumo por edades de los ecuatorianos, y se evidencia que “hasta los 28 años de edad y a partir de los 59 se presenta el “déficit del Ciclo vital”: en estas edades un ecuatoriano promedio consume más de lo que produce. Mientras que desde los 29 hasta los 58 años de edad, el ecuatoriano promedio tiene un superávit: produce más de lo que consume. Este perfil del ciclo económico vital no cambia rápidamente en el tiempo por lo que en la actualidad, en 2012, es probablemente parecido”. (INIGER, 2013). Esto, cabe mencionar no siempre ha sido así, en el pasado las personas empezaban a producir desde edades tempranas y prácticamente morían en sus trabajos.

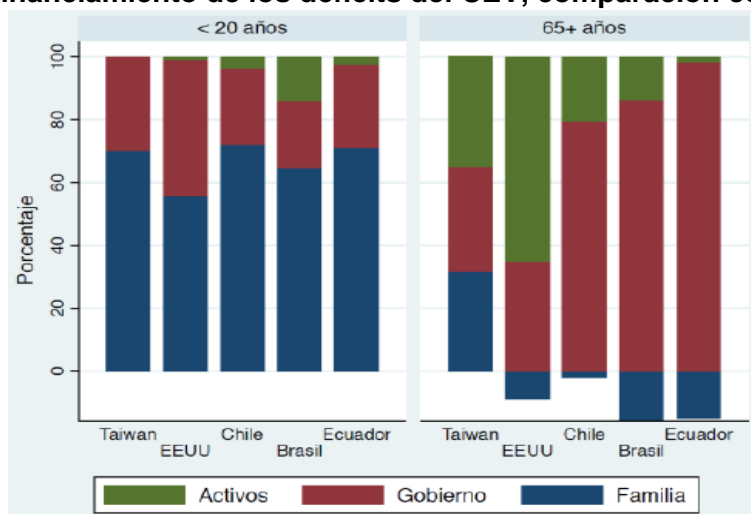
Gráfico N° 4
Ciclo económico vital. Ecuador 2007



Los déficits de ciclo de vida que se dan en los primeros y últimos años de vida son cubiertos por las sociedades a través de sistemas de transferencias intergeneracionales. Según la información del Instituto Nacional de Investigaciones Gerontológicas del Ecuador (INIGER), existen tres tipos de transferencias: 1) el que ocurre en el seno de las familias: los proveedores del hogar transfieren parte de su ingreso para cubrir las necesidades de los más jóvenes y algunas veces también las de sus padres o abuelos. 2) ocurre con el gobierno como intermediario. Las personas y empresas pagan impuestos y aportes al sector público y éste redistribuye esos recursos con transferencias en servicios, como educación, salud, justicia, policía entre otros, así como con transferencias en dinero en la forma de pensiones principalmente. 3) la reasignación de recursos dentro de una misma generación mediante la acumulación de activos en las edades productivas para usufructuarlos en la vejez.

El Gráfico N° 5 evidencia la importancia de las distintas transferencias para cubrir los déficits de la población menor de 20 y mayor de 65 años de edad. El déficit de las personas jóvenes se cubre mayoritariamente con transferencias en la familia y en menor grado con transferencias públicas expresadas en servicios de educación principalmente. En los otros países proporcionalmente se ve la misma tendencia, la mayor diferencia es que en países más desarrollados el Estado entrega mayores recursos a la educación o servicios sociales. En el caso del déficit de las personas adultas mayores, en el Ecuador al igual que los países de la región, los adultos mayores dependen en su mayoría de transferencias públicas. Esto quiere decir que la dirección del flujo de las transferencias va predominantemente de generaciones mayores a jóvenes.

Gráfico N° 5
Financiamiento de los déficits del CEV, comparación con países



Fuente: Base de datos de las Cuentas Nacionales de Transferencias.
 BCE – INEC/ENIGHUR 2011.

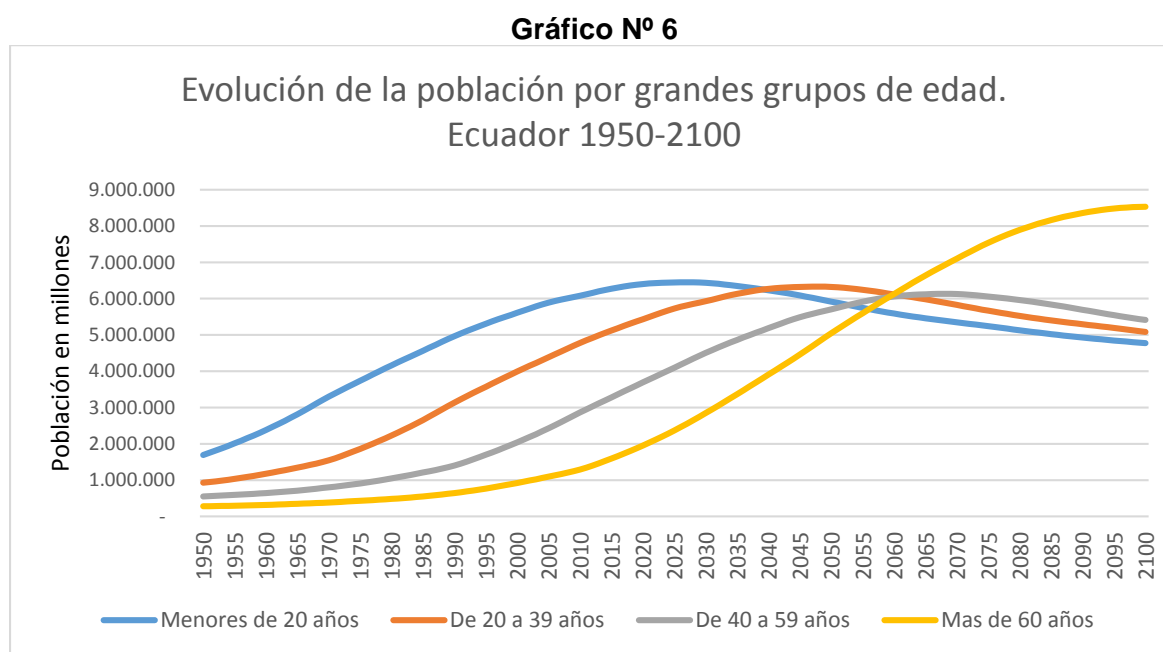
El dividendo o bono demográfico sucede cuando el número de productores crece más rápidamente que el número de consumidores en la economía en general, o cuando la base de contribuyentes aumenta más rápido que la de destinatarios de transferencias públicas, o cuando la cantidad de proveedores en los hogares aumenta más rápido que la de receptores. El bono demográfico se plasma en dos ámbitos: los hogares y el gobierno. En las familias, porque hay relativamente más perceptores de ingresos y menos personas que alimentar. En el gobierno, porque se amplía la base de contribuyentes con respecto a la de destinatarios de transferencias públicas, es decir ha aumentado sus ingresos. Es en este momento en que el Estado debe incorporar medidas que permitan sostener el sistema a largo plazo aprovechando este beneficio, dado que este tipo de beneficio está por terminar, por las condiciones demográficas adversas que llevarán a un bono negativo.

Cabe mencionar que el bono demográfico no significa automáticamente más ingreso o mayor bienestar. Esto puede darse o no, es solo una oportunidad que el país puede aprovechar o no en distinta medida. El éxito del bono demográfico depende de la adopción de políticas macro y micro económicas que generen oportunidades de empleo formal y de calidad y que sean acordes con las demandas de trabajo de la población joven, políticas que incentiven la inversión productiva, que promuevan un ambiente social y económico estable, que permita fomentar la inversión en educación y salud. El bono no se dará si el incremento de jóvenes se

traduce en desempleo, subempleo, salarios bajos y pobreza, lo que ha sido un fenómeno histórico en el Ecuador, cuya última temporada migratoria se evidenció después de la crisis económica de 1999 que desembocó en la dolarización.

Tendencias del crecimiento de la población (estructura de edades)

La disminución de las tasas de mortalidad y fecundidad han provocado variaciones en el crecimiento poblacional de los distintos grupos de edades, estas variaciones no ocurren simultáneamente en todas las edades sino como oleadas sucesivas como se observa en el Gráfico N° 6 para el caso de Ecuador. Este proceso simplificado se caracteriza por el envejecimiento demográfico donde se pasa del predominio de personas jóvenes al de personas adultas mayores, este proceso es gradual y se replica en los países de América Latina, en todos los países de la región la proporción y número de personas de 60 años y más se incrementaran en los próximos años.



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. 2013.

Los seis millones de personas menores de 20 años de edad actualmente en el Ecuador representan el 40% de la población (llegaron a ser el 55% en 1970) pero a fines de siglo serán solamente el 20%. Hacia el año 2040 perderán su condición de ser el grupo mayoritario cuando su número sea superado por el de los dos grupos generacionales que le preceden. Y en el año

2070 el grupo de menores 20 años será incluso superado por el de mayor edad (60 años y más), el cual al final del proceso será el predominante con alrededor del 30% de la población ecuatoriana.

Esto presenta un desafío importante para la formulación y diseño de políticas públicas de mediano y largo plazo en la transferencia de recursos para cubrir las necesidades en esas edades deficitarias (principio y final de la vida donde las personas consumen más de lo que producen), el Ecuador como todas las sociedades, ha desarrollado instituciones y mecanismos que transfieren recursos a través del tiempo y entre generaciones. El sistema de pensiones jubilares es un claro ejemplo de estas instituciones en la esfera pública. En la esfera privada está, entre otras, la institución de la familia como principal proveedora de las necesidades de niños y jóvenes y, en algunos grupos, también de los ancianos. Las instituciones para el ahorro y conservación de la riqueza son un tercer ejemplo de mecanismos que permiten trasladar recursos en el tiempo desde las edades productivas a las deficitarias. (SENPLADES, 2013)

El envejecimiento de la población

La evolución de las variables demográficas muestra que el proceso de transición demográfica que ha caracterizado al Ecuador se ira manifestando en un proceso paulatino de envejecimiento de su población, fenómeno que se acelerará aún más en las próximas décadas, incrementado las demandas de la población adulta mayor que de no ser atendida conduciría a una situación de deterioro de sus condiciones de vida e importantes conflictos sociales. La Tabla Nº 2, muestra en resumen los indicadores que evidencian el proceso de envejecimiento poblacional.

Tabla Nº 2

INDICADORES DEL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACION.				
ECUADOR				
INDICADORES DE ENVEJECIMIENTO	1970	2000	2025	2050
Población de 65 años y más (en miles)	253	621	1591	3294
Porcentaje de población de 65 años y más	4,2	5	9,3	16,3
Población de 0 a 14 años (en miles)	2648	4238	4194	3741
Porcentaje de población de 0 a 14 años	44,4	34,4	24,5	18,5
Tasa de crecimiento media anual de la población total (%)*	2,92	1,44	0,95	0,41
Tasa de crecimiento media anual de la población de 65 años y más (%)*	1,98	3,85	3,8	2,44
Índice de envejecimiento (%) (65+/15-64)	9,6	14,6	38	88,1
Relación de dependencia total (0-14+65+/15-64)	94,6	65,3	51,1	53,5
Relación de dependencia de los adultos mayores (65+/15-64)	8,3	8,3	14,1	25,1
Edad mediana de la población	17,7	22,7	30,5	38,6
FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (INEC/CEPAL/CELADE).				
*Corresponde a periodos quinquenales donde el año de referencia es el límite inferior del periodo, salvo en el último caso.				

El envejecimiento de la población en el Ecuador tiene como características destacable: la feminización de la población adulta mayor. Provocada por una mayor esperanza de vida femenina en todas las edades, la diferencia a favor de las mujeres va aumentando con el tiempo. Además, las mujeres tienen una esperanza de vida al nacer mayor que la de los hombres, y que su sobrevivencia también es mayor después de los 65 años.

El índice de envejecimiento indica la rapidez de este proceso, según este indicador en 1970 existían alrededor de 14,5 adultos mayores por cada 100 personas menores de 15 años, relación que aumento a 21,2 en el 2000 y llegara a 115,3 en el 2050. En cuanto a la relación de dependencia de adultos mayores, este indicador que es la inversa de la relación de sostenibilidad, se triplicara para el 2050 respecto a los niveles observados en 1970, eso quiere decir que se requerirá multiplicar el soporte social de la población de adultos mayores por parte de la población en edad activa.

En la región se mantiene la misma tendencia en los mencionados indicadores pero dada la heterogeneidad de los países, este proceso no ocurrirá al mismo tiempo ni a la misma velocidad en todos los países. La Cepal (2005) clasifico a los países según etapa del proceso de envejecimiento en la que se encuentran en función del porcentaje de personas de 60 años y más, como se observa en la siguiente tabla. Ecuador estaría atravesando un proceso de envejecimiento moderado que de todos modos requiere medidas respecto de la asignación de

recursos, la definición de prioridades y objetivos sociales. Este rezago define una mejor oportunidad para el debate de las reformas al sistema de pensiones.

Tabla Nº 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PAÍSES SEGÚN ETAPA
DEL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO, 2000

Envejecimiento			
Incipiente	Moderado	Moderado avanzado	Avanzado
5 a 7% ^a	6 a 8% ^a	8 a 10% ^a	> 10% ^a
Bolivia	Belice	Bahamas	Argentina
Guatemala	Colombia	Brasil	Cuba
Haití	Costa Rica	Chile	Uruguay
Honduras	Ecuador	Jamaica	Antillas Neerlandesas
Nicaragua	El Salvador	Suriname	Barbados
Paraguay	Guyana	Trinidad y Tabago	Guadalupe
	México		Martinica
	Perú		Puerto Rico
	Rep. Dominicana		
	Rep. B. de Venezuela		

Fuente: CEPAL (2005).

^a Porcentaje de personas de 60 años y más.

Entonces el cambio demográfico en Ecuador y ALC durante el siglo XXI estará dominado por un rápido envejecimiento de la población. Por esto el desarrollo de medidas e instituciones apropiadas para una sociedad que envejece no puede ser postergado, puesto que aquellos que serán adultos mayores en el 2050 ya están ingresando en el mercado laboral y las decisiones que tomen a lo largo de toda su vida adulta se darán dentro del contexto de las condiciones existentes para proveer seguridad económica y atención de salud en la tercera edad.

III. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ECUADOR

La seguridad social en la Constitución

La Constitución del Ecuador promulgada en 2008 define al país como un Estado constitucional de derechos, soberano y democrático, gobernado de manera descentralizada. Uno de los deberes primordiales del mismo es la garantía del efectivo goce de derechos en particular en salud, educación, alimentación, seguridad social y agua a todos sus habitantes. Es así que se plantea a la seguridad social como uno de los derechos prioritarios de la población, como uno de los elementos que aseguren una vida digna, el cual es irrenunciable y se regirá por principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, tanto a nivel individual como colectivo.

Este derecho según lo manda la Constitución deberá ser efectivo inclusive para las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo (actividades reconocidas como labor productiva) y a quienes se encuentran en situación de desempleo. Así como para las personas y familias que cuiden de personas con discapacidad. Así también la seguridad social se plantea como uno de los deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos en el sentido de cooperación con el Estado en conjunto con el pago de tributos. Las políticas de seguridad social son exclusivas del Estado central y forman parte del sistema nacional de inclusión y equidad social en el marco del régimen de desarrollo del buen vivir³. Así también la seguridad social según la Constitución es parte de la red pública integral de salud que a su vez es parte del sistema nacional de salud, el cual garantiza la promoción de la salud, prevención y atención integral familiar y comunitaria.

Como parte del régimen del buen vivir, se plantea el sistema de seguridad social como público y universal (Art. 367), el cual no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población, mediante el seguro universal obligatorio y sus regímenes especiales. Este sistema está constituido por entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y

³ Buen vivir: satisfacción plena de las necesidades básicas de toda la población

prestaciones de seguridad social, y se basa en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia, bajo la regulación del Estado (Art. 368).

En cuanto al seguro universal obligatorio, el cual se extiende a toda la población urbana y rural sin importar su condición laboral, sirve para cubrir las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad y muerte. Las dos primeras se brindan a través de la red pública integral de salud, y el resto a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), entidad autónoma regulada por la ley. La policía nacional y las fuerzas armadas cuentan con un régimen especial de seguridad social, que pertenece al sistema nacional de seguridad social (Arts. 369 y 370).

Sobre el financiamiento de la seguridad social, las prestaciones se financian con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadores, con aportes de las personas independientes aseguradas, con aportes voluntarios de los ecuatorianos domiciliados en el exterior y con los aportes y contribuciones del Estado que constan cada año en el presupuesto General del Estado (Art. 371). Otro de los regímenes especiales del seguro universal obligatorio es el seguro social campesino, que forma parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y sirve para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal, cuenta con el financiamiento por medio del aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras, con la aportación diferenciada de jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su desarrollo. Este seguro ofrece prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte (Art. 373).

La Constitución plantea además que el Estado debe estimular la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a los ecuatorianos domiciliados en el exterior, y asegurar la prestación de contingencias, las cuales se financian con este aporte.

Institucionalidad de la seguridad social en el Ecuador

La seguridad social en el Ecuador está a cargo del Estado, quien debe proveer y garantizar los servicios y este seguro como derecho a toda la población. Desde sus inicios en el año 1928, el Seguro Social en el Ecuador adquirió como forma de operación el sistema de reparto,

es decir un método de aportaciones en el cuál las contribuciones de los trabajadores presentes sirven para pagar a los jubilados actuales. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – IESS es el organismo encargado de la aplicación del Seguro General Obligatorio, es una entidad pública descentralizada y autónoma, encargada principalmente de brindar cobertura a la población civil, este mantiene el mismo modelo, es un sistema de reparto que funciona mientras más trabajadores ingresen al sistema y puedan mantener a una población relativamente estable de jubilados. El sistema contributivo de seguridad social vigente se puede ver consolidado en la tabla N° 4 (Naranjo, 2013):

Tabla N° 4

CARACTERÍSTICAS DE LAS PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Modelo general del sistema	Cobertura y prestaciones	Modalidad de financiamiento	Institucionalidad
<p>El mayor sistema de seguridad social ecuatoriano, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), provee a sus afiliados cuatro tipos de seguros:</p> <p>1. Seguro de pensiones: protege a los asegurados del Seguro general obligatorio en Invalidez, vejez y muerte. Concede prestaciones al asegurado y a su familia.</p> <p>2. Seguro Campesino: protege a la población del sector rural y pescador artesanal del Ecuador, en sus estados de necesidad vulnerables, mediante la ejecución de programas de salud Integral, discapacidad, vejez e Invalidez y muerte con el fin de elevar el nivel y calidad de vida de la población campesina.</p> <p>3. Seguro de Salud Individual y Familiar: es uno de los seguros especializados del IESS. Protege al asegurado y su familia en las contingencias de enfermedad y maternidad.</p> <p>4. Seguro de Riesgos de Trabajo (SGRT): garantiza a los afiliados y empleadores, seguridad y salud laboral mediante acciones y programas de prevención. Brinda protección a los afiliados y a sus familias en las contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.</p>	<p>La cobertura del 2008 al 2012 se ha incrementado por la ampliación de la base de aportantes y por inclusión de los conyugues e hijos de los afiliados del IESS.</p> <p>La cobertura del IESS pasó de 26% en 2008 a 40,3% de la PEA en 2012 (2.731.378 personas). En el mismo periodo la cobertura del SSFA e ISSPOL se redujo de 1,4% a 0,9%, la cobertura privada bajo de 1,3% a 0,4%. AUS se mantuvo en 0,1%; Ministerio de Salud Pública: subió de 1,3% al 3,1%.</p> <p>Los afiliados al IESS reciben las siguientes prestaciones:</p> <p>a. Pensiones (302.320 pensionistas entre IESS, ISSFA e ISSPOL): Jubilación ordinaria por vejez, Jubilación por Invalidez que incluye el subsidio transitorio por Incapacidad.</p> <p>b. Pensiones de montepío.</p> <p>c. Atención médica.</p> <p>d. Maternidad.</p> <p>e. Auxilio de Funerales.</p> <p>f. Acceso a Fondos de Reserva y Fondos de Cesantía.</p> <p>g. Acceso a préstamos quirografarios, hipotecarios y prendarios.</p> <p>Además el IESS ofrece programas recreativos y socio culturales a los jubilados y beneficiarios del montepío.</p>	<p>Las prestaciones de la seguridad social se financian con aportes personales de los afiliados (9,74% del salario mensual de aportación), aportes patronales de los empleadores y la rentabilidad generada por las Inversiones de dichos fondos. Los aportes son:</p> <p>a. Seguro de pensiones: IESS: 60% de aportes personales y patronales y 40% del Estado ISSFA-ISSPOL: 40% con aportaciones personales y 60% del Estado.</p> <p>b. Seguro Campesino: 0,30% del costo de aseguramiento el Estado, 0,35% empleador y 0,35% afiliados al IESS.</p> <p>c. Seguro de Salud: IESS: 5,71% del sueldo mensual como aporte patronal ISSFA: 4,50% del sueldo mensual como aporte personal y 3,50% como aporte patronal ISSPOL: 2,50% del sueldo mensual como aporte personal y 3,50% como aporte patronal.</p> <p>d. Seguro de Riesgos de Trabajo: IESS: 0,55% del sueldo en relación de dependencia. ISSPOL: 0,25% del aporte personal y aporte patronal ISSFA: 0,75% del aporte personal y aporte patronal.</p>	<p>La seguridad social en el país está provista por cinco tipos de instituciones; las cuales operan de manera segmentada:</p> <p>1. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, (IESS), entidad descentralizada y la principal en el manejo de la seguridad social de los trabajadores públicos y privados del país.</p> <p>2. El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), entidad autónoma de las Fuerzas Armadas que brinda seguridad social a los militares.</p> <p>3. El Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL) es una institución autónoma de la policía Nacional y brinda seguridad social a los miembros policiales.</p> <p>4. En los últimos años, se introdujo el esquema de atención a afiliados del IESS, a través de clínicas privadas que mantienen Convenios de pago, por atenciones de emergencia que no pueden ser asumidas por el IESS.</p> <p>5. Instituciones que brindan seguros privados.</p>

Adicional al IESS así como se pudo observar en la tabla, existen dos seguros públicos: el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas – ISSFA para los militares y el Instituto

de Seguridad Social de la Policía Nacional – ISSPOL para los miembros policiales. Los tres seguros públicos descritos difieren en materia de cobertura (los riesgos y el concepto de familia que cubren); de financiamiento (cotizaciones y aportes patronales y del estado), y de beneficios (las reglas que vinculan las cotizaciones con las prestaciones. En la tabla N° 5 se explica las diferencias y cobertura de cada seguro:

Tabla N° 5
Composición de la Seguridad Social en el Ecuador

CARACTERÍSTICAS	IESS	ISSFA	ESSPOL
Pensiones			
Invalidez, vejez y muerte (IVM)	60 años de edad 30 años de aportaciones 75% del promedio de sueldos 5 años Máximo US 980		
Retiro, invalidez y muerte		20 años de aportes 70% última remuneración 30 años de aportes 88% última remuneración Sin límite superior	
Cesantía	Cuenta Individual	Beneficio definido base última remuneración y tiempo de servicio	
Enfermedad y Maternidad	Personal (incluye hijos hasta 18 años)	Familia ampliada	
Riesgos de Trabajo	Gestión independiente	Solo pago de beneficios	
Fondos de Reserva	Ahorro o cobro mensual	Pago y uso mensual	
Vida	No existe	Solo personal activo	Activos, pasivos voluntarios
Mortuoria	Incorporado en IVM		
Indemnización profesional	No existe	Personal que no cumplió 20 años	
Fondo de Vivienda	Créditos Hipotecarios		
Ayudas familiares	No existe	No existe	No existe

Fuente: Ley de Seguridad Social del Ecuador - 2001

El IESS es actualmente la institución más importante del sistema ecuatoriano de seguridad social, tanto en términos de los programas que administra, como del financiamiento y las prestaciones que otorga. Mediante Decreto Supremo N° 40 del 2 de julio de 1970 y publicado en el Registro Oficial N° 15 del 10 de julio de 1970 se transformó la Caja Nacional del Seguro Social en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). El 20 de noviembre de 1981, por Decreto Legislativo se dictó la Ley de extensión del Seguro Social Campesino.

El Congreso Nacional, en 1987, integró el Consejo Superior en forma tripartita y paritaria, con representación del Ejecutivo, empleadores y asegurados; estableció la obligación de que

consten en el Presupuesto General del Estado las partidas correspondientes al pago de las obligaciones del Estado. La Asamblea Nacional, reunida en 1998 para reformar la Constitución Política de la República, consagró la permanencia del IESS como única institución autónoma, responsable de la aplicación del Seguro General Obligatorio.

El IESS, según lo determina la vigente Ley del Seguro Social Obligatorio, se mantiene como entidad autónoma, con personería jurídica, recursos propios y distintos de los del Fisco. Bajo la autoridad de la Comisión Interventora ha reformado sus Estatutos, Reglamentos y Resoluciones para recuperar el equilibrio financiero. El 30 de noviembre del 2001, en el Registro Oficial N° 465 se publica la Ley de Seguridad Social. Mediante esta ley, el IESS recibe el 20.6% del salario de un trabajador; un 9.45% lo aporta el trabajador y el 11.15% lo cubre el empleador.

La ley establece como principio rector que el seguro General Obligatorio forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Social y, como tal su organización y funcionamiento se fundamentan en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad, y suficiencia. Sobre los sujetos de protección, que forman parte del IESS, y quienes están "obligados a solicitar la protección" del Seguro General Obligatorio, en calidad de afiliados, son todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella; en particular:

- a. El trabajador en relación de dependencia;
- b. El trabajador autónomo;
- c. El profesional en libre ejercicio;
- d. El administrador o patrono de un negocio;
- e. El dueño de una empresa unipersonal;
- f. El menor trabajador independiente; y,
- g. Los demás asegurados obligados al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes y decretos especiales.

Mientras que son sujetos obligados a solicitar la protección del régimen especial del Seguro Social Campesino, los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y el habitante rural que labora "habitualmente" en el campo, por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece, que no recibe remuneraciones de un empleador público o privado y tampoco

contrata a personas extrañas a la comunidad o a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia.

Además a partir de 2008 la Constitución como ya se mencionó establece el sistema de seguridad social como público y universal, y es por esto que el seguro universal obligatorio debe extenderse a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Incluyendo así a la seguridad social a partir de este año a las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado, cuyas prestaciones se financiarán con aportes y contribuciones del Estado.

El IESS, desde su creación, concede prestaciones frente a las siguientes contingencias sociales: Enfermedad y maternidad; invalidez, vejez y muerte; accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; desempleo. Y proporciona los siguientes servicios: préstamos quirografarios; préstamos hipotecarios; fondos de reserva.

El IESS es la principal institución de seguridad social del país, y administra cuatro seguros, más otras prestaciones de corto plazo: Seguro Social Campesino; Seguro de Salud Individual y Familiar (prevención y recuperación), incluyendo prestaciones económicas; Seguro General de Riesgos del Trabajo; Seguro General de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte. Fondos de Reserva, Cesantía, y otras prestaciones económicas de corto plazo.

➤ **El seguro de salud individual y familiar**

El Seguro de Salud Individual y Familiar que administra el IESS, forma parte de un sistema nacional de protección social en salud donde intervienen otras instituciones tales como el Ministerio de Salud Pública, la Sanidad de las Fuerzas Armadas, la Sanidad de la Policía, los programas de salud local a cargo de los municipios, así como otros programas afines tales como los de alimentación y nutrición que administra el Ministerio de Bienestar Social.

El seguro general de salud individual y familiar creado en la Ley de Seguridad Social de noviembre del 2001, protege al afiliado, su cónyuge o conviviente con derecho, y sus hijos menores hasta los seis años de edad, así como al jubilado, que son beneficiarios de acciones integrales de fomento y promoción de salud, prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades, recuperación y rehabilitación. El seguro de maternidad comprende el embarazo, parto y puerperio.

Este seguro incluye el derecho de los afiliados, y beneficiarios del sistema, a acceder a estas prestaciones de salud en condiciones de libre elección del prestador de salud, público o privado, dentro de las limitaciones señaladas en la Ley; esto es, que el(la) afiliado(a), puede elegir la Casa de Salud a la que prefiera acudir o al profesional médico que considere debe atenderle, los cuales deben estar acreditados y contratados por la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar, insistiendo, dentro de los lineamientos señalados. Se determina para tal efecto que las unidades médicas del IESS o las demás prestadoras acreditadas proporcionarán al sujeto de protección, la prestación de salud que incluye la consulta, los servicios de diagnóstico auxiliar, la atención odontológica preventiva, el suministro de fármacos y la hotelería hospitalaria.

➤ **El seguro social campesino**

Este sistema previsional refleja la solidaridad de la seguridad social ecuatoriana, pues sus servicios y prestaciones protegen al jefe de familia campesina, su cónyuge o conviviente con derecho, hijos y familiares que viven bajo su dependencia, acreditados al momento de la afiliación o por lo menos tres meses antes de recibir la prestación, a diferencia del seguro general en que el aporte está en 20.50%, distribuido entre el empleador 11.15%, y el trabajador 9.35%. En este sistema solidario, el jefe de familia aportaba, antes de la expedición de la Ley de Seguridad Social, (noviembre del 2001) 1% por toda la familia protegida.

Con la reforma de esta ley, se establece un aporte diferenciado que está entre 2 y 3% de la fracción del salario mínimo de aportación de los afiliados en relación de dependencia, según corresponda al perfil económico, carencias de la comunidad, estructura de edades y capacidad de aportación de los miembros económicamente activos de la familia. La familia campesina protegida tiene derecho a las prestaciones de salud y maternidad en las mismas condiciones del afiliado al seguro general, pero dentro de los requisitos y condiciones que establecerá la Administradora del Seguro General de Salud Individual y Familiar. Las contingencias de vejez, invalidez, discapacidad y muerte, solo son cubiertas a favor del jefe de familia, salvo el auxilio de funerales que se concede en los casos del fallecimiento de cualquier miembro afiliado de la familia campesina.

Este régimen se financia con el aporte solidario sobre la materia gravada, que pagan los empleadores, los afiliados al seguro general y los afiliados voluntarios, así como con la contribución financiera obligatoria del Estado sobre la materia gravada y otras aportaciones que debe entregar la función ejecutiva para el financiamiento de las prestaciones solidarias.

➤ **El seguro general de riesgos del trabajo**

Este régimen de seguro se caracteriza por la determinación de servicios de prevención de riesgos derivados del trabajo que protegen tanto al afiliado como al empleador, mediante acciones de reparación de los daños derivados de accidentes de trabajo, sean que estos ocurran en el lugar de trabajo o en el desplazamiento del trabajador entre su domicilio y la empresa o sitio que en labora; del mismo modo que las enfermedades profesionales ocasionadas por la prestación de servicios. Los programas y las acciones antes indicados incluyen la rehabilitación física y mental y la reinserción laboral del trabajador luego de haber ocurrido el accidente o la enfermedad profesional.

Las prestaciones básicas que comprende este seguro parten desde los servicios de prevención hasta los médicos asistenciales, incluidos los servicios de prótesis y ortopedia, un subsidio por incapacidad, cuando el riesgo ocasione impedimento temporal para trabajar, y una indemnización por pérdida de capacidad profesional, según la importancia de la lesión, cuando el riesgo ocasione incapacidad permanente parcial que no justifique el otorgamiento de una pensión de invalidez. En el caso de que se produzca una incapacidad total y absoluta para laborar, el asegurado tendrá derecho a una pensión por invalidez y, en caso de muerte del afiliado, originará la determinación de una pensión de montepío a favor de los deudos del afiliado.

El afiliado está protegido contra accidente de trabajo desde el primer día de prestación de servicios y en el caso de enfermedad profesional, siempre y cuando haya acreditado al menos seis aportaciones previas a la enfermedad. El financiamiento está a cargo del empleador con un aporte de 0.5% sobre la remuneración base de aportación del afiliado en relación de dependencia, con el cual se cubre el costo de las actividades de promoción, prevención, auditorías, subsidios, indemnizaciones y pensiones. La autoridad responsable de la gestión de administración de este seguro es del Director del Seguro de Riesgos del Trabajo.

➤ **Sistema de pensiones**

Este sistema se explicará más adelante con detalle, consiste en un régimen financiero de prestaciones definidas, que son las siguientes: a) pensiones por invalidez, que incluye subsidio transitorio por incapacidad; b) jubilación ordinaria por vejez; c) pensiones de montepío y, d) auxilio para funerales. La pensión de jubilación ordinaria por vejez se concederá cuando el afiliado al IESS cumpla 60 años de edad y acredite, por lo menos, 360 imposiciones mensuales; 65 años y un registro mínimo de 240 imposiciones mensuales; si cumple 70 años, debe acreditar un mínimo de 180 imposiciones y con 480 imposiciones mensuales o más sin límite de edad.

La pensión de jubilación por vejez se hará efectiva desde el primer día del mes siguiente al que el asegurado, bajo relación de dependencia, cesare en el o los empleos y en la prestación de servicios sin relación de dependencia, sujetos al régimen del Seguro Social. En el caso del afiliado voluntario, este deberá notificar su salida previamente a requerir la jubilación.

El Sistema de pensiones y la Ley de Seguridad Social

El origen del sistema de pensiones en el Ecuador data de 1928 con la creación de la Caja de Pensiones y Montepíos Civil, Retiro y Montepío Militares, Ahorro y Cooperativa destinado a los empleados públicos, civiles y militares y posteriormente a los empleados bancarios. En un inicio los beneficios consistían en jubilación, montepío civil y fondo mortuario. En el año 1968, se crea el Seguro Social Campesino, buscando dar beneficio a la población rural marginal con dedicación a tareas agrícolas y en 1970 se crea el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), actual encargado de la aplicación del Seguro General Obligatorio.

En 1992 se crea el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) con la finalidad de proteger al profesional militar, a sus dependientes y derechohabientes, aspirantes a oficiales, tropa y conscriptos. Para ello se configura un sistema de prestaciones y servicios sociales entre los que se puede mencionar: i) Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte; ii) Seguro de Cesantía; iii) Seguro de Enfermedad y Maternidad; iv) Seguro de Mortuoria; v) Seguro de Vida y Accidentes Profesionales; y vi) Fondo de Reserva. La Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas rige el mencionado sistema. En el año 1995, se crea el Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL) con el objetivo de brindar servicios de previsión, ayuda y asistencia para el personal de la policía nacional, en servicio activo y pasivo así como a sus

familias. En el año 1998, se creó el programa de transferencias no condicionadas llamado Bono Solidario como compensación a las familias más pobres por la eliminación del subsidio al gas. Actualmente se lo conoce como Bono de Desarrollo Humano y es uno de los programas más importantes de protección social que tiene el Ecuador, aunque no haya sido concebido así inicialmente. En la década siguiente surge la Ley de Seguridad Social vigente.

La ley de Seguridad Social (LSS)⁴ ha sufrido muchas reformas desde su expedición, actualmente se está discutiendo un proyecto de reforma en la Asamblea Nacional para responder a los lineamientos expresados en la Constitución 2008. Inicialmente la ley buscaba dar solución a los problemas del sistema de reparto y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Mediante medidas como la implementación de un sistema mixto de pensiones con viabilidad financiera en el largo plazo (Artículos 164, 173 LSS), esto por la insuficiente base poblacional existente en ese entonces. Además la implementación de este sistema permitiría incrementar la cobertura del seguro de salud a los cónyuges e hijos de los afiliados hasta los seis años (Art. 117 LSS).

Para disminuir el déficit actuarial existente la reforma mencionaba que el Estado ya no debía aportar el 40% de las pensiones de los afiliados de este sistema (Art. 237 LSS). Además, incorporaba un tramo de solidaridad intergeneracional para lo que también aportaba el afiliado (Art. 174 LSS). La reforma en pensiones introdujo la opción de que el afiliado podía guardar su fondo de reserva para que sume a su cuenta individual, todo esto con el fin de mejorar la pensión, al final de su vida laboral (Art. 275 LSS, fue reformado por Ley 2005-006). Otras reformas que contempló la LSS fueron: la separación patrimonial de los seguros (Art. 49 LSS), se introdujo una significativa reforma en el Sistema de salud (Art. 102 LSS). Por otro lado se establece el Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS) que estaría formado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL), las Unidades Médicas Prestadoras de Salud (UMPS) y los Fondos complementarios Previsionales.

⁴ Ley de seguridad social, No. 2001-55, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 465 el 30 de noviembre de 2001 (LSS)

La ley tardó en ser aplicada debido a que el 8 de mayo de 2002 el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de seis artículos y dos disposiciones transitorias de la Ley, la publicación de esta declaratoria en el Registro Oficial se ordenó para principios del 2005. La declaratoria de inconstitucionalidad afecta principalmente al Sistema de pensiones, directamente al sistema mixto. Algunos de los artículos rechazados fueron: el Art. 167, donde se cuestiona la facultad de las entidades administradoras de recursos, a cargo de la capitalización del ahorro individual obligatorio de entregar prestaciones de manera directa al afiliado. Así se dejan sin aplicación el Art. 208 sobre acreditación de aportes obligatorios, Art. 209 sobre la clasificación de prestaciones, seguro de vida obligatorio contratado por la entidad depositaria del ahorro previsional (EDAP), el Art. 215 pago de prestaciones, el Art. 217 sobre el seguro colectivo por invalidez contratado por la EDAP, el Art. 218 acerca de la cuantía de pensión por invalidez y subsidio por incapacidad, el Art. 259 sobre la obligatoriedad de una cuenta individual y el Art. 270 sobre el pago de renta vitalicia.

También se declara inconstitucional en el fondo por falta de solidaridad el Art. 176 sobre los niveles de aportación donde se indica los porcentajes para el sistema de solidaridad intergeneracional y para el sistema mixto de pensiones, entonces el sistema mixto se vuelve inaplicable, lo que hace ineludible una reforma a la Ley de seguridad social. A su vez se vuelven inaplicables los artículos: Arts. 177 Sobre el ahorro voluntario, el Art. 178 sobre opciones especiales y topes de jubilación, el Art. 181 acerca del alcance del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, el Art. 182 sobre los recursos del régimen de jubilación por solidaridad, el Art. 206 del alcance del régimen por ahorro individual y el Art. 207 sobre los recursos del régimen de ahorro obligatorio. La principal consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad es la inaplicabilidad del sistema mixto de pensiones, además no se aplican las medidas para reducir el déficit actuarial y queda pendiente la aplicación de la cobertura, todo esto ha intensificado los problemas estructurales que aquejan al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Sistema de pensiones vigente

El sistema de pensiones ecuatoriano consta de un régimen general, el Seguro Social Obligatorio, y de regímenes específicos o especiales, el Seguro Social Campesino y los Seguros Sociales correspondientes a las fuerzas de seguridad.

Actualmente en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el seguro de invalidez, vejez y muerte o el Fondo de pensiones funcionan como un sistema de reparto puro, modalidad que mantiene desde sus inicios en 1928, bajo este método de aportaciones las contribuciones de los trabajadores presentes sirven para pagar a los jubilados actuales, el sistema funciona mientras más trabajadores ingresen al sistema y puedan mantener a una población relativamente estable de jubilados. Parte de los recursos del seguro general obligatorio es la reserva técnica del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y los rendimientos financieros de la misma por concepto de las inversiones privativas⁵ permitidas por ley (Art. 62 LSS). Este sistema de reparto según las disposiciones vigentes de la Ley de Seguridad Social de 2001, está enmarcado como el Régimen de Transición (Art. 225 LSS). En teoría el Régimen de Transición es el sistema antiguo, que debía desaparecer de a poco, a medida que entraba en vigencia el Sistema mixto de pensiones. Como esto no sucedió, es el Régimen de Transición, el que está vigente. Las prestaciones que ofrece el Fondo de pensiones, a través de este Régimen son: pensión por vejez e invalidez, subsidio transitorio por incapacidad parcial, pensiones de montepío por viudez y orfandad, subsidio para auxilio de funerales, pensión asistencial por vejez o invalidez financiada por el Estado.

La edad mínima de jubilación para hombres y mujeres por igual es de sesenta (60) años y 30 años de imposiciones (Art. 229 LSS). Este requisito es difícil de cumplir dados los altos niveles de informalidad que presenta el país. Cabe mencionar que la Ley contempla una pensión asistencial no contributiva para los ancianos más pobres, a cargo del Estado (Art. 205 LSS); el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social administra también un Régimen Especial, el del Seguro Social Campesino, que entre sus prestaciones ofrece salud, invalidez (discapacidad),

⁵ Son inversiones privativas del IESS los préstamos hipotecarios y quirografarios a sus afiliados, las colocaciones financieras de las Cuentas de Menores Beneficiarios del IESS, los recursos asignados al servicio público del Monte de Piedad, las operaciones de descuento de títulos hipotecarios cuando se trate de operaciones con los afiliados del IESS, y la adquisición, conservación y enajenación de bienes raíces, con recursos de los fondos de pensiones.

vejez, muerte y auxilio funerales. A la prestación de vejez tiene derecho sólo el jefe de familia que tuviere entre sesenta y cinco (65) y setenta (70) años y hubiere completado 10 años de aportes. Auxilio de funerales, se concede a cualquier miembro afiliado de la familia (Art. 134 LSS). En el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) es necesario tener 20 años de servicio activo y efectivo en la Institución para tener derecho a una pensión vitalicia. En el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) igualmente es necesario tener 20 años de servicio activo y efectivo en la Institución para tener derecho a una pensión vitalicia. Los Fondos complementarios previsionales cerrados a nivel nacional suman alrededor de noventa y cinco de los cuales, veinte y siete son de jubilación (registrados y sin registrar en el organismo de control). El resto de fondos complementarios son fondos de cesantía. Cada fondo de jubilación tiene distintos requisitos para acceder a la prestación, dependiendo de la Institución o gremio al que pertenecen y a lo que los partícipes de estos fondos han dispuesto en sus estatutos.

Sobre el financiamiento de las prestaciones de la seguridad social, el sistema actual funciona con aportes personales de los afiliados (9,74% del salario mensual de aportación), aportes patronales de los empleadores y la rentabilidad generada por las inversiones de dichos fondos. Los aportes del seguro de pensiones son IESS: 60% de aportes personales y patronales y 40% del Estado, ISSFA-ISSPOL: 40% con aportaciones personales y 60% del Estado (Art. 237 LSS).

Cobertura de la seguridad social y del sistema previsional

Según los datos estadísticos del Instituto de Seguridad Social del Ecuador la población protegida al año 2010 fue de 3.345.533 personas, que corresponde al 22,3% de la población total del país y al 51,2% de la población económicamente activa o de la fuerza laboral a nivel nacional, la población protegida corresponde a los asegurados que están en actividad en el mercado laboral formal y las personas que reciben una pensión. De la población protegida, el 62% corresponde a asegurados del seguro general obligatorio, el 28% son los asegurados del seguro social campesino y el 9% son pensionistas.

En términos de cobertura por grupos de edad, a mayo del 2012, el 78% de los afiliados activos se encontraban entre los 20 y 50 años de edad, 14% entre 50 y 60 años de edad y 4% mayores de 60 años. La población menor de 20 años representó el 4% del total de afiliados activos.

Claramente los grupos más desprotegidos son las personas dependientes niños/niñas y adultos mayores.

De acuerdo a la información de la Encuesta Nacional de empleo, desempleo y subempleo 2013 del INEC, y como se ve en la Tabla N° 4, la distribución del aporte por el tipo de seguro revela que la mayor parte de la población asegurada corresponde al Seguro Social Obligatorio del IESS (33,3%), seguido de la afiliación al Seguro Social Campesino (6,6%), al Seguro Voluntario (1,9%) y miembros de las fuerzas de seguridad que son parte de los seguros ISSFA e ISSPOL corresponden al 1%. Estas cifras evidencian además que el 56,5% de la población no está afiliada a ningún tipo de seguro contributivo, es decir el nivel de la cobertura de la seguridad social contributiva sigue siendo bajo.

Tabla N° 4.

Afiliación a algún tipo de seguro contributivo de la población activa mayor a 10 años (PEA). 2013		
<u>Aporte o afiliación (mayores de 10 años)</u>	<u>ENEMDU 2013</u>	<u>%</u>
IESS, Seguro General Obligatorio	2.340.632,8	33,30
IESS, Seguro General Voluntario	133.077,6	1,89
IESS, Seguro Social Campesino	460.738,2	6,56
Seguro ISSFA, ISSPOL	75.437,8	1,07
Seguro privado con hospitalización	25.000,9	0,36
Seguro privado sin hospitalización	6.888,0	0,10
AUS	351,8	0,01
Seguros municipales	265,3	0,00
Seguro M.S.P	14.373,9	0,20
Ninguno	3.971.396,6	56,51
TOTAL	7.028.163	100,00

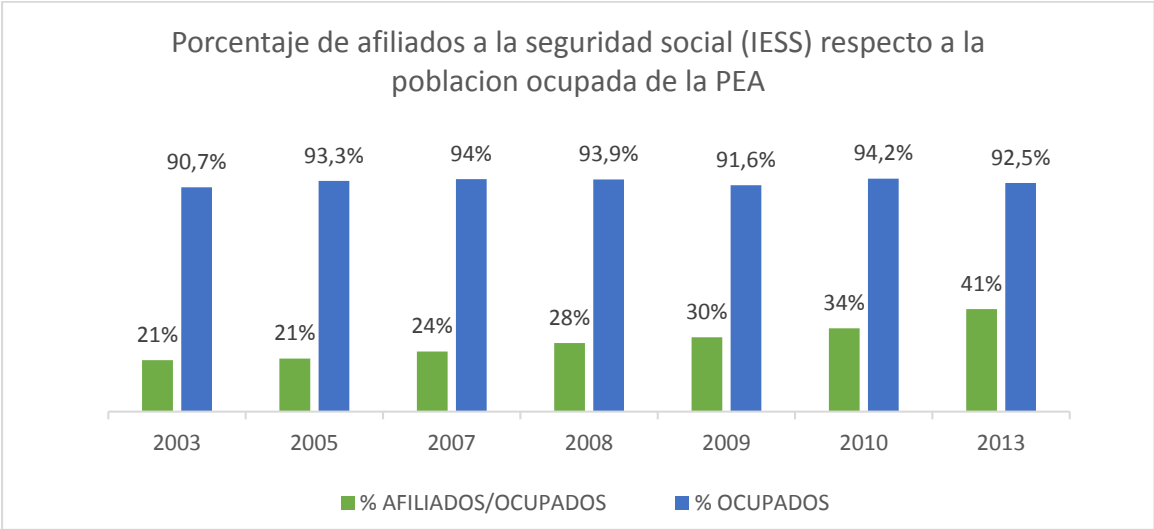
Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo - ENEMDU, 2013 - INEC

En el Gráfico N° 7 se observa cómo ha evolucionado la cobertura de la seguridad social, los cambios considerables se ven a partir del 2007, donde el porcentaje de afiliación respecto de la población ocupada casi se duplicó en el año 2013. Esto debido al conjunto de políticas para mejorar las condiciones de trabajo y velar por el cumplimiento de los derechos laborales que se plantearon en la Asamblea Constituyente, además se incluyeron medidas para impulsar y ampliar la cobertura y calidad del sistema de seguridad social, en este sentido la Constitución señala políticas encaminadas a hacer cumplir la obligación de los empleadores de afiliar a sus trabajadores a la seguridad social, cuyo incumplimiento en materia laboral debe ser penalizado según el Art. 327, esto se reforzó incluyendo en el Código Orgánico Integral Penal la tipificación

de la infracción penal por la no afiliación al IESS, todo esto ha servido como presión para formalizar las relaciones de trabajo, en conjunto con el fortalecimiento de las inspectorías del trabajo pasando de un modelo de gestión pasivo basado en denuncias, a uno activo basado en planes de visita a nivel nacional a través de direcciones regionales.

Otras razones para explicar la ampliación de la base de aportantes es la inclusión de los conyugues e hijos de los afiliados del IESS (dispuesto a partir de 2010), además de la reducción del periodo de carencia para ejercer el derecho a las prestaciones del seguro de salud de seis a tres meses, los cambios en los modelos de gestión que incluyen prestaciones de salud a través de la contratación de servicios a clínicas, hospitales y centros médicos privados han incentivado la afiliación; además de la reactivación de los créditos prendarios, quirografarios e hipotecarios para los afiliados; y el mejoramiento de servicios, infraestructura y equipamiento. Simultáneamente, el IESS ha facilitado la afiliación y pago de obligaciones de trabajadores a través de trámites en línea. (OIT, 2014).

Gráfico N° 7



Fuente: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - IESS / INEC / CELADE.

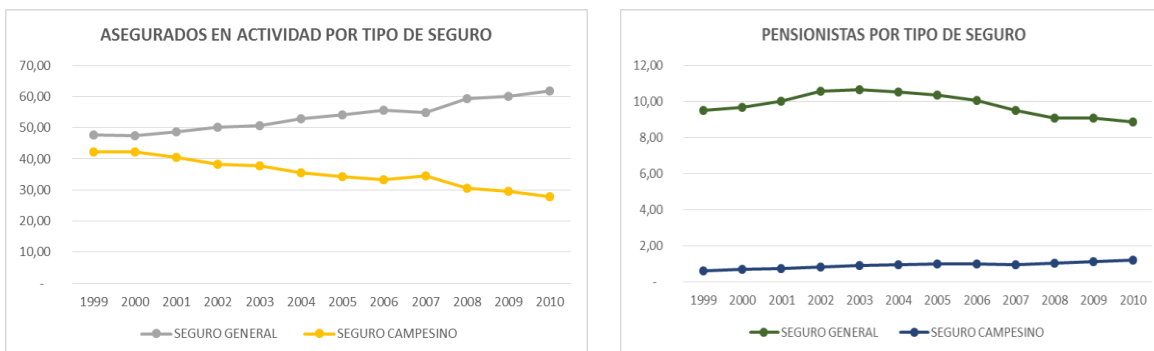
Cabe mencionar que a pesar de los avances logrados en los últimos años, la cobertura de la seguridad social aun es baja, no llega a cubrir ni la mitad de la fuerza laboral. Es importante mencionar que la mayor parte de la PEA está constituida por el sector informal urbano: 50,1%

en el año 2013 según cifras de la Organización Internacional del Trabajo, este segmento de la fuerza laboral no cotiza en el IESS, ni accede a los beneficios de la seguridad social.

En cuanto a la cobertura del sistema de pensiones, es importante considerar que la población de 60 años y más a diciembre del 2012 fue de 1.403.050 personas que representaba el 6,6% de la población total. De este total, 47% eran hombres y 53% mujeres. Para el año 2012, la cobertura de pensiones contributivas (seguro social) en la población de 65 años y más era del 20,7%, siendo principalmente población de las áreas urbanas las que reciben las pensiones; apenas el 21,7% de los pensionistas mayores de 65 años son del área rural.

La evolución de las prestaciones clasificadas por asegurados en actividad y pensionistas o jubilados se ven en el Gráfico N° 8, este muestra que del total de la población protegida el 50% en el año 1999 fueron parte del seguro general obligatorio, 10 años más tarde esta cifra se incrementó en 10%. Mientras que se ve una tendencia contraria en el caso del seguro social campesino, que en 1999 cubría al 42% y en el 2010 descendió al 28%. Por el lado de los pensionistas, la cobertura desde 1999 al 2010 mantiene un promedio de 9,8% como parte del seguro general obligatorio, mientras que los pensionistas del seguro social campesino fueron en promedio del 0,9% en dicho periodo. Estas cifras evidencian los problemas que enfrenta el diseño del sistema, que está centrado en el ahorro obligatorio de los trabajadores asalariados que trabajan en relación de dependencia, lo que excluye a los trabajadores no asalariados, las empleadas domésticas y los trabajadores no remunerados, entre otros. Sumado al funcionamiento del mercado laboral que es donde surge el ahorro forzado, es que la cobertura de pensiones está directamente relacionada con los resultados del mercado laboral y la poca generación de trabajo formal en el Ecuador y la región.

Gráfico N° 8

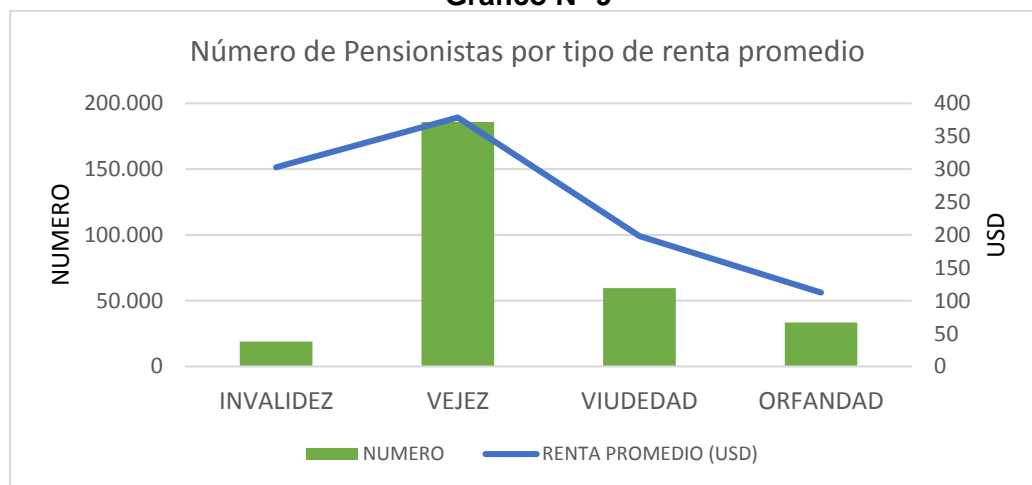


Fuente: Boletín Estadístico IESS.

De los afiliados cotizantes del seguro general obligatorio el 60% son hombres y el 40% restantes mujeres, lo que indica que en el futuro, las jubilaciones y pensiones cubrirán a ambos sexos en forma diferencial, con mayor beneficio para los hombres.

Dentro del total de pensionistas registrados en el 2010 que fueron cerca de 298.000 personas que representan el 33% de la población total adulta mayor a esa fecha, los clasificados por el tipo de renta que reciben son en su mayoría el 62% (185.000 personas) los que tienen pensión por vejez con una renta promedio de 378,4 dólares como se puede ver en el Gráfico N° 9, el 20% por su parte recibe la pensión por viudedad con una renta promedio de 198,16 dólares, el 11% restante lo hace por orfandad (renta promedio de 112,09 dólares) y el 6% por invalidez (renta promedio de 302,71 dólares). Cabe señalar que se ha dado una revalorización de las pensiones, en el año 2000 la renta promedio por vejez era de 48,4 dólares siendo la más alta comparada con las otras clases de pensión, estos cambios han respondido principalmente a decisiones políticas y no técnicas lo cual ha afectado considerablemente la sostenibilidad financiera del sistema. Si comparamos la renta promedio con el salario básico unificado, en el 2010 este fue de 240 dólares según datos del Ministerio de Relaciones Laborales, la pensión promedio por vejez es inclusive un poco más alta que el salario mínimo, pero si esta renta la comparamos con la canasta básica de alimentos que para el año 2010 fue fijada por el INEC en 572,35 dólares, esta no alcanza a ser cubierta en su totalidad, la renta promedio solo cubre 66,11% de la misma.

Gráfico N° 9



Fuente: Boletín Estadístico IESS.

Relación entre activos y pasivos

En los sistemas que funcionan bajo el esquema financiero de reparto, la relación activos/pensionados es un indicador de la capacidad de sostenimiento del plan de pensiones, ya que permite medir en qué grado las aportaciones actuales son capaces de sostener el pago de las prestaciones. La maduración del Seguro General de Pensiones también se manifiesta en el cociente cotizantes / pensionados. En el Tabla N° 5 se observa que este cociente descendió de 5,01 cotizantes por cada pensionado en el año 1999 a un valor cercano a 4,8 en el 2003, año a partir del cual ha tendido a aumentar debido al incremento de cotizantes. A esto sumado el incremento de la esperanza de vida que vimos anteriormente, demanda mayores recursos al sistema de pensiones y sus prestaciones, esto hace fundamental tomar medidas y propuestas de política pública inmediatas para garantizar la sostenibilidad del mismo en el futuro.

Tabla N° 5
Relación entre cotizantes y pensionistas

AÑO	Cotizantes	Pensionados	Cotizantes/ pensionados
1999	1.054.689	210.652	5,01
2000	1.085.144	220.785	4,91
2001	1.127.394	231.802	4,86
2002	1.144.934	240.882	4,75
2003	1.147.733	241.018	4,76
2004	1.217.188	242.422	5,02
2005	1.300.697	248.744	5,23
2006	1.400.832	253.714	5,52
2007	1.497.479	258.992	5,78
2008	1.704.010	261.512	6,52
2009	1.840.805	277.971	6,62
2010	2.073.390	297.533	6,97

Fuente: Boletín Estadístico IESS.

Sustentabilidad fiscal

El incremento en el número de afiliados al IESS ha significado recursos adicionales para el sistema contributivo. No obstante el Estado financia con recursos propios el 40% de los gastos en pensiones como lo establece la ley. El financiamiento de las transferencias contributivas tiene tres componentes principales: i) aportaciones personales de los afiliados, ii) aportaciones patronales y iii) contribución financiera obligatoria por parte del Estado.

El Estado cubre con sus recursos el 40% de las pensiones que paga el IESS a sus jubilados y beneficiarios de montepío. Por otro lado cubre el 0,30% de la materia gravada de todos los afiliados al Seguro General Obligatorio, con relación de dependencia, para financiar el Seguro Social Campesino. De acuerdo a información del IESS, como se ve en la Tabla N° 6, el presupuesto aprobado durante los años 2010 a 2012 ha tenido un incremento del 23% durante 2010-11 y del 8% durante 2011-12. Los rubros más importantes corresponden al Seguro de Pensiones (50% en promedio en los 3 años) y al Seguro de Salud Individual y Familiar (30% en promedio en los 3 años).

Tabla N° 6. Presupuesto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. 2010 - 2012

Presupuesto IESS. 2010 - 2012 (USD)			
	2010	2011	2012
Dirección y Administración General	90.894.000	138.491.231	145.538.005
Fondo de Cesantía	418.540.858	564.363.559	573.186.758
Seguro de Pensiones	1.801.160.283	2.464.549.920	2.544.282.422
Seguro de Riesgos del Trabajo	77.703.305	108.286.338	119.605.918
Seguro Social Campesino	151.707.199	188.188.136	200.424.892
Seguro de Salud Individual y Familiar	1.284.472.174	1.291.440.605	1.565.489.533
Montes de Piedad	36.958.936		
TOTAL	3.861.436.755	4.755.319.789	5.148.527.528
Tasa de crecimiento		23%	8%

Fuente: IESS, Resolución CD 299 05.01.2010, CD 343 14.01.2011, Resolución CD 402 13.01.2012.

A continuación en el Tabla N° 7 se puede observar cuan significativo es el gasto en pensiones en el Presupuesto General del Estado, para el año 2012 el 1,3% de PIB se destinó para las pensiones de seguridad social del sistema de protección social contributivo, esto incluye a los servidores públicos como a los miembros de las fuerzas armadas y policía.

Tabla N° 7. GASTO PÚBLICO EN PENSIONES DEL SISTEMA CONTRIBUTIVO.

<i>GASTO PÚBLICO EN PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2005-2012</i>						
AÑOS		GASTO TOTAL DE SEGURIDAD SOCIAL (millones de dolares)	PORCENTAJE PIB	PORCENTAJE GASTO SOCIAL (PGE)	PORCENTAJE GASTO SOCIAL	GASTO PER CAPITA (dolares)
2006	IESS	379,7	0,8%	7,3%	4,8%	53,4
	ISSFA	78	0,2%	1,5%	1,0%	11,0
	ISSPOL	32,1	0,1%	0,6%	0,4%	4,5
	TOTAL	489,8	1,1%	9,4%	6,2%	68,9
2007	IESS	418,9	0,8%	6,8%	4,6%	62,5
	ISSFA	87,9	0,3%	1,4%	1,0%	13,1
	ISSPOL	44,2	0,1%	0,7%	0,5%	6,6
	TOTAL	551,0	1,2%	8,9%	6,1%	82,2
2008	IESS	442,2	0,7%	4,6%	3,0%	72,3
	ISSFA	127,2	0,2%	1,3%	0,9%	20,8
	ISSPOL	55,5	0,1%	0,6%	0,4%	9,1
	TOTAL	624,9	1,0%	6,5%	4,3%	102,2
2009	IESS	510	0,8%	5,3%	3,7%	78,6
	ISSFA	194,4	0,3%	2,0%	1,4%	29,9
	ISSPOL	74,2	0,1%	0,8%	0,5%	11,4
	TOTAL	778,6	1,2%	8,1%	5,6%	119,9
2010	IESS	493,4	0,7%	4,7%	2,9%	80,6
	ISSFA	213,5	0,3%	2,1%	1,3%	34,9
	ISSPOL	96,4	0,1%	0,9%	0,6%	15,8
	TOTAL	803,3	1,1%	7,7%	4,8%	131,3
2011	IESS	493,5	0,6%	4,0%	2,2%	85,2
	ISSFA	230,6	0,3%	1,9%	1,0%	39,8
	ISSPOL	103,2	0,1%	0,8%	0,5%	17,8
	TOTAL	827,3	1,0%	6,7%	3,7%	142,8
2012	IESS	706,1	0,9%	5,1%	2,9%	122,1
	ISSFA	230,6	0,3%	1,7%	0,9%	39,9
	ISSPOL	103,2	0,1%	0,7%	0,4%	17,9
	TOTAL	1039,9	1,3%	7,5%	4,2%	179,9

Fuente: Documento Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador, CEPAL

Sistema no contributivo de pensiones

El Ecuador mantiene un sistema de asistencia a nivel de acciones no contributivas cuyo eje central es el Bono de desarrollo humano, el cual fue implementado por el Programa de Protección Social (PPS) del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Por medio de una transferencia monetaria este programa busca garantizar un nivel mínimo de consumo a los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y actualmente está condicionado a acciones en la salud y la educación de niños y niñas. De esta manera se pretende cubrir la

pobreza coyuntural del hogar, asegurando un piso mínimo de consumo y protección social deteniéndose la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el fortalecimiento de las capacidades en las nuevas generaciones. (Carranza & Cisneros, 2014)

El BDH ha ido evolucionando y hoy forma parte de una vasta gama de programas de transferencias condicionadas implementadas en la región. Surgió en 1998 con el nombre de Bono solidario como una transferencia directa que buscó compensar a las familias más pobres por la eliminación del subsidio al gas. En el año 2003 se establecieron algunas condicionalidades, las que no eran monitoreadas. En 2009 se estableció un Registro Social mediante un índice multivariado que buscaba identificar el consumo al interno de los hogares, lo que permitió depurar las bases de datos del programa y refocalizar el grupo de madres beneficiarias del BDH, al tiempo de mantener la condicionalidad de la educación y salud que a su vez fue controlada a través de mecanismos aleatorios (visitas de seguimiento para la verificación del cumplimiento de las condicionalidades).

Este programa de transferencias con corresponsabilidad es totalmente financiado por el Estado y su gasto representa el 1,2% del PIB para el año 2012, según datos de la CEPAL. La importancia de este programa se refleja en que el presupuesto del mismo equivale al 67% del gasto en programas sociales para el mismo año. Sobre la cobertura del mismo, en diciembre 2012 se registraron 1'896.244 personas habilitadas para el pago del Bono de Desarrollo Humano (BDH) y Pensiones, las cuales están divididas de la siguiente manera: BDH 1'203.207 (63,5%), Adultos Mayores 588.149 (31%) y Personas con Discapacidad 104.888 (5,5%).

De las personas habilitadas al pago de Bono y Pensiones, el 78% son mujeres y el 22% son hombres. Se tiene la siguiente distribución por tipo de subsidio:

- El caso de los Usuarios BDH el 94% son mujeres y el 6% hombres, esto debido a que el enfoque del BDH es dirigido a las Madres jefas de hogar, pero existen ciertas excepciones en las que se entrega a los padres en el caso de que no exista una madre en el hogar;
- De los Adultos Mayores esta proporción se encuentra en 56% mujeres y el 44% hombres;
- Para los adultos con discapacidad y menores de edad con discapacidad la proporción es 58% hombres y el 42% mujeres.

En el período entre los años 2003 y 2006 el monto del BDH se incrementó de 11 a 15 dólares; luego, subió a 30 dólares en 2008; 35 en 2009 y 50 dólares en 2013. En la actualidad, el BDH ha dado prioridad a los adultos mayores y a las personas con discapacidad bajo el criterio de que estos son segmentos de población que tienen mayor dificultad de convertir sus ingresos en capacidades. (Carranza & Cisneros, 2014)

Las cifras de adultos mayores son importantes resaltar, dado que el total de beneficiarios de la pensión no contributiva corresponde al 41,9% del total de la población mayor de 60 años. Es decir la cobertura no contributiva es mayor al número de pensionistas del Seguro Obligatorio del IESS.

IV. EXPERIENCIAS SOBRE REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMERICA LATINA

Lecciones de las reformas de los sistemas previsionales en América Latina

Es importante que el Estado Ecuatoriano tome medidas e implemente reformas al sistema de pensiones de seguridad social, para hacerlo sostenible a largo plazo frente al envejecimiento poblacional que está experimentando inevitablemente y que de forma determinante aumenta los costos y reduce los ingresos del sistema. Es necesario tomar en cuenta los antecedentes de los sistemas de pensiones previo a sugerir cambios o reformas en el mismo. Hay que tener como precedente que en la región Latinoamericana todos los regímenes de jubilaciones y pensiones se desarrollaron desde sus inicios en un contexto nacional caracterizado por modelos económicos proteccionistas, altas tasas de crecimiento demográfico, la expansión del mercado laboral no formal, la existencia de recursos humanos poco calificados lo que se traduce en baja productividad, niveles de deuda externa e interna abrumadores y etapas de desestabilización política, social y económica.

Prácticamente los diseños de los regímenes de pensiones pretendieron replicar los modelos europeos basados en supuestos de pleno empleo y crecimiento económico, todo esto denota de antemano las fallas originales en el diseño e implementación de los sistemas de pensiones que manejamos en la actualidad. A esto se suma los desequilibrios económicos y sociales que ha experimentado la región en las últimas décadas, que incluyen la caída del ingreso per cápita, el aumento del desempleo abierto, la poca relevancia del sector formal, el aumento de inequidades sociales, en general la persistencia de la población en condiciones de pobreza y marginación social, que han dificultado los procesos de reforma.

Los diagnósticos de los regímenes iniciales de jubilaciones y pensiones en América Latina coinciden en los siguientes inconvenientes: la coexistencia de múltiples regímenes con privilegios y baja o nula cobertura para los más pobres, existe escasa generación de empleo productivo o generación de incentivos para la automatización más que para el uso intensivo de mano de obra, se ha presenciado descenso en la relación de contribuyentes a beneficiarios, hay evasión y/o retrasos en el pago de las contribuciones, también ha surgido la absorción de los saldos y reservas actuariales por los presupuestos gubernamentales. Los institutos administradores presentan bajos retornos en las inversiones, hay una débil relación entre las

contribuciones y los beneficios. Las entidades encargadas reportan excesivos costos administrativos y baja eficiencia. (OIT, 2012)

Los procesos de reforma tanto en sistemas públicos como en sistemas privados, no han sido ajenos a los procesos políticos, lo que ha hecho que el diseño final sea el resultado más de las condicionalidades políticas que de los fundamentos técnicos, esto ha reducido el impacto en objetivos sociales. Es importante mencionar que los sistemas públicos se caracterizan por prestación definida (establecida por ley), financiación por reparto (con solidaridad intergeneracional) y gestión pública, mientras que los sistemas privados se distinguen por la cotización definida (porque se asume que no cambia en el tiempo), capitalización individual mediante cuentas individuales de ahorro, propiedad del asegurado, y administración privada con fines de lucro.

La privatización previsional latinoamericana bajo la visión de una reforma estructural (cierre parcial o total del sistema público) siguió modelos distintos. Bolivia, Chile, El Salvador, México y República Dominicana aplicaron uno “sustitutivo” que cerró el sistema público de administración por reparto y lo reemplazó por el privado bajo la lógica de la administración por capitalización en cuentas individuales. Argentina, Costa Rica, Panamá y Uruguay usaron un modelo “mixto” de dos pilares combinando una pensión asistida por el pilar público y otra por el pilar privado. Colombia y Perú implementaron un modelo “paralelo” en que los sistemas público y privado compiten entre sí. Nueve países retuvieron sistemas públicos de administración por reparto: Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. (Mesa Lago, 2014)

Según Mesa Lago, el lado negativo de las reformas estructurales es el incumplimiento de sus propios presupuestos y de los principios de seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ya que no funcionó el principio de universalidad aplicable a todos los países a pesar de sus diferencias económicas y sociales, tampoco se logró cubrir a la mayoría de la fuerza laboral dado que el sistema privado es adecuado para un mercado laboral urbano formal, pero en la región predomina el sector informal. No se pudieron materializar la mayor parte de los efectos esperados ya que la cobertura se estancó o cayó, la competencia no funcionó bien en la mayoría de los países, el gasto administrativo se incrementó, la cartera de inversión se concentró en deuda pública (donde no había mercado de capitales), la equidad

de género se deterioró, acentuando las brechas e inequidades. En algunos países se descuidó la asistencia social a los pobres. No se logró romper la intromisión de la política en la administración de los fondos de pensiones por capitalización individual. Se produjeron costes fiscales de transición más altos y prolongados que lo proyectado. La crisis financiera mundial de 2008 afectó el capital acumulado y su rendimiento, paralizando las reformas estructurales en ese año.

Por otro lado los países con sistemas públicos de reparto enfrentan también problemas de sostenibilidad financiera, esto debido por una parte a fenómenos demográficos pero sobre todo a como están estructurados los incentivos del sistema. En la mayoría de países el sistema de pensiones no alcanza a financiarse completamente con las contribuciones de sus afiliados, es decir opera como un sistema deficitario de reparto simple, es por esto que los sistemas han recurrido a transferencias a cargo del presupuesto general de Estado. Estas debilidades tienen su origen en la disminución de la relación entre contribuyentes y pensionistas (esto explicado por cambios demográficos), los desequilibrios entre las contribuciones y los beneficios concedidos por el sistema, además de la evasión en el pago de las contribuciones y el inadecuado manejo administrativo y financiero de las entidades de seguridad social. (Lora & Pages, 2000)

Las ineficiencias administrativas son otra debilidad de los sistemas públicos de pensiones, surgen de los problemas de gobernabilidad comunes en la región, además la naturaleza de los incentivos y horizontes de tiempo con los que operan las entidades de seguridad social no han conducido al mejor manejo de los recursos financieros ni al adecuado control de costos de estas entidades. Existe gran vulnerabilidad de los fondos de reserva del sistema de pensiones al “uso político” de sus recursos. Otra gran deficiencia de los sistemas públicos de pensiones de América Latina, organizados en esquemas de reparto, es la escasa cobertura (exceptuando Brasil y Cuba), aunque por ley los trabajadores dependientes deben estar afiliados en la mayoría de países, y en algunos es obligatorio también para empleados por cuenta propia, la cobertura de los sistemas de reparto es muy baja. Al 2012 la cobertura en países de la OECD es de aproximadamente 70% en promedio, mientras que en América Latina la proporción de población protegida es de 35% en promedio. Las deficiencias de cobertura se dan de distinta manera en los grupos socioeconómicos, es decir los menores de 25 años participan menos de la seguridad social que los grupos en edades medias, así mismo

las mujeres tienen menos participación los hombres, los trabajadores con menos educación y los campesinos tienen menos cobertura.

Los sistemas de pensiones de reparto simple mantienen por naturaleza un principio redistributivo, ya que los trabajadores activos financian las pensiones de las personas jubiladas, pero se ha producido algunas distorsiones a los objetivos redistributivos del sistema, esto se evidencia en mayores niveles salariales para personas de mayores recursos, ya que las pensiones por vejez por ejemplo dependen del nivel salarial, así mismo este grupo tiene mayores expectativas de vida que la población pobre, además el cálculo de las pensiones en base al salario de los últimos años de trabajo, lo que ha provocado que los trabajadores subdeclaren durante los años previos y contribuyan fuertemente en los últimos años. Es decir es incierto si hay un balance entre elementos regresivos y progresivos en los sistemas de reparto.

Desafíos de los sistemas de pensiones públicos de reparto en América Latina

El objetivo esencial de todo sistema de pensiones es el de proporcionar un ingreso a las personas durante la etapa de su retiro de la vida laboral, generalmente luego de alcanzar ciertos requisitos como la edad, la incapacidad laboral, mínimo de aportaciones al sistema de seguridad social, entre otros, elementos que cada país y sus sistemas consideran apropiados. La forma en que se organice el sistema para financiar esta provisión de ingreso y la definición de las contribuciones y los beneficios son aspectos importantes, pero la eficacia del sistema de pensiones para cumplir su objetivo depende de la inclusión, durante las etapas laboralmente activas, de la población que más tarde será elegible para acceder a sus beneficios, mediante las modalidades de suavización del consumo, transferencias y seguros. En este sentido, la cobertura de un sistema de pensiones es uno de sus aspectos claves.

Una de las preocupaciones que presentan los sistemas de pensiones es el limitado alcance de los sistemas previsionales formales latinoamericanos, que surge de la precaria estructura de los mercados laborales de la región, lo que en sistemas de seguridad social contributivos se traduce en bajas tasas de aporte y una estrecha relación entre el tipo de inserción laboral y la capacidad contributiva de las personas; éste es un problema que afecta por igual a los sistemas de capitalización individual de administración privada y a los sistemas de reparto de administración pública. Las grandes dimensiones del empleo informal implican que una parte

considerable de la fuerza laboral no contribuye regularmente al sistema público de pensiones. Esto quiere decir que muchos trabajadores llegarán a la vejez con una pensión insuficiente, o sin pensión alguna. Estos trabajadores en el futuro dependerán de la asistencia social para mantenerse alejados de la pobreza o de lo contrario tendrán que depender de redes tradicionales de apoyo familiar, las cuales se ven afectadas por ellos mismos a medida que el tamaño de las familias disminuye.

Mientras la capacidad de realizar aportes regulares a lo largo de la vida defina las pensiones que serán entregadas por los sistemas de seguridad social, una moderada participación contributiva se traduce en una cobertura limitada o de baja calidad. Esto permite resaltar la importancia de la existencia de programas no contributivos de pensiones que permitan extender la cobertura a la población más vulnerable que es la que históricamente ha sido excluida de los mecanismos formales de ahorro para la vejez.

Recomendaciones de política pública para enfrentar los desafíos que enfrenta el sistema previsional ecuatoriano

Una vez revisados los problemas y desafíos que enfrentan los sistemas de pensiones públicos con esquemas de reparto, a continuación se hacen algunas recomendaciones aplicables al caso ecuatoriano.

➤ **Combinación de regímenes contributivos y no contributivos**

Para hacer frente al problema de la cobertura, principal tarea pendiente de los sistemas de pensiones, y gran debilidad del sistema ecuatoriano de pensiones, se propone la *combinación de regímenes contributivos y no contributivos*, reforzando la focalización del régimen no contributivo en los sectores y grupos excluidos, como son los trabajadores independientes urbanos y rurales del sector formal e informal⁶, tomando especial atención a la situación de las mujeres que forman parte de estos grupos, que normalmente se ven desventajadas. El diseño de la reforma debe tener cuidado con las cargas fiscales para hacer esta política sostenible,

⁶ Tomando en cuenta al sector informal como el grupo de unidades de producción (empresas no constituidas de propiedad de jefes de hogares), incluidas las empresas informales por cuenta propia y las empresas de trabajadores informales.

que sean acordes con la capacidad de largo plazo de generación de recursos públicos para este fin, es por esto que el requisito previo deberá ser el equilibrio actuarial del sistema.

Entonces el régimen no contributivo consistiría en otorgar un beneficio básico (pensión antipobreza) a todos quienes cumplan con determinados requisitos de elegibilidad, como edad, residencia en el país, y ciertas condiciones socioeconómicas. Este régimen universal no sustituiría a los regímenes contributivos vigentes. Las ventajas que ofrecería serían la cobertura de toda la población y si es correctamente focalizado se podrían bajar los costos de operación. Parte del proceso de diseño e implementación de este régimen debe ser el impulso para que las personas que puedan cubrir sus propias necesidades de consumo en la vejez sobre la base de su ahorro, lo sigan haciendo, de esta manera hacer efectiva la focalización mencionada. La concepción del régimen no contributivo debe ser como una parte del sistema de pensiones mas no una alternativa al régimen de carácter contributivo. (Jiménez & Cuadros, 2003)

Resulta fundamental evitar que las reglas de compatibilidad entre pensiones de ambos regímenes y los mecanismos de focalización de las pensiones no contributivas creen incentivos perversos a excluirse de la cobertura contributiva formal. Para ello, es necesario que el diseño del sistema de pensiones incluya los siguientes elementos: i) las pensiones no contributivas deben ser compatibles con pensiones contributivas, esto es, una persona debe poder recibir simultáneamente beneficios de ambos regímenes, y ii) la focalización debe ser gradual, se debe establecer un monto básico de prestaciones pero este debe ser reducido a partir de cierto umbral de corte, en función del grado de necesidades insatisfechas de los postulantes. De tal manera que la prestación no contributiva debe comenzar a disminuir gradualmente a partir de cierto umbral de ingreso, hasta desaparecer a un nivel a partir del cual se considera que no debe haber subsidios no contributivos.

La mayor dificultad de este régimen es su costo y financiamiento. Un estudio de la CEPAL desarrolla estimaciones del costo del beneficio universal no contributivo como proporción del PIB, véase Tabla N° 7 donde se considera algunas alternativas para definir el beneficio básico universal: i) una pensión orientada a garantizar a los mayores de 65 años un ingreso equivalente a la línea de indigencia, que sólo alcanza a cubrir los gastos de alimentación, ii) otro equivalente a la línea de pobreza, y iii) un beneficio igual al salario mínimo.

Tabla Nº 7. Estimaciones del costo de un beneficio universal

América Latina: Estimaciones del costo de un beneficio universal^a

País	Población mayor de 65 años	Línea de indigencia urbana	Línea de pobreza urbana	Salario mínimo	PIB per cápita	Costo, como % del PIB, de una pensión universal equivalente a:			Ingresos corrientes del gobierno central ^b
	% del total	Dólares mensuales			Dólares anuales	Línea de indigencia	Línea de pobreza	Salario mínimo	% del PIB
<i>Países en transición incipiente o moderada</i>									
Nicaragua	3.1	26.3	52.7		471.2	2.1	4.2		25.8
Honduras	3.4	39.3	78.6	69.1	691.2	2.3	4.6	4.1	18.7
Bolivia	4.0	28.0	56.1	55.7	959.7	1.4	2.8	2.8	19.8
Guatemala	3.5	40.7	81.5	73.5	1 547.6	1.1	2.2	2.0	11.0
Paraguay	3.5	42.0	83.9	178.3	1 602.7	1.1	2.2	4.7	20.5
El Salvador	5.0	33.5	66.9	122.1	1 736.8	1.2	2.3	4.2	11.3
<i>Países en plena transición</i>									
Ecuador	4.7	19.3	38.5	52.5	1 404.4	0.8	1.5	2.1	19.6
Colombia	4.7	37.3	74.6	139.1	2 267.8	0.9	1.9	3.5	10.8
R. Dominicana	4.5	42.1	84.3		2 479.0	0.9	1.8		15.3
Venezuela	4.4	78.8	155.9	174.7	3 036.8	1.4	2.7	3.0	16.3
Panamá	5.5	40.7	81.4	25.5	3 264.4	0.8	1.6	0.5	20.0
Costa Rica	5.1	37.5	75.1	217.4	3 625.2	0.6	1.3	3.7	12.5
Brasil	5.2	26.7	66.2	74.5	4 220.6	0.4	1.0	1.1	11.4
México	4.7	56.8	113.6	85.6	4 583.4	0.7	1.4	1.1	13.5
<i>Países en transición avanzada</i>									
Chile	7.2	40.9	81.8	163.1	5 128.5	0.7	1.4	2.7	21.0
Uruguay	12.9	56.4	112.9	88.6	5 930.0	1.5	2.9	2.3	19.2
Argentina	9.7	71.6	143.3	200	7 434.9	1.1	2.2	3.1	10.8

Fuente: Elaboración de la CEPAL, basada en cifras oficiales.

^a Según datos de 1999.

^b Excluye las contribuciones a la seguridad social. Descontados los aportes a gobiernos locales.

Como se ve en los datos para los países que se encuentran en las etapas iniciales de la transición demográfica el costo de un beneficio universal destinado a evitar la pobreza en la vejez (promedio 3% del PIB), es mayor que para los países que están en plena transición (1,7% del PIB) o en un proceso avanzado (2,2% del PIB). Esto difiere por los niveles de ingreso de los países y la incidencia de población adulta mayor en los distintos grupos. Así también vemos en la tabla que la principal fuente de recursos para un programa de esta naturaleza son los ingresos corrientes del gobierno central, los que en promedio representan un 16% del PIB. Comparando los ingresos con los costos del nuevo régimen, los recursos públicos se verían considerablemente afectados. (Jiménez & Cuadros, 2003)

Es por todo esto que en Ecuador es recomendable hacer reformas al esquema de reparto vigente que fortalezca y unifique el régimen contributivo, sin dejar de lado el sistema de seguridad social no contributivo, y combinar así ambos sistemas. Teniendo en cuenta que la escasez de recursos obliga a que se fomente a través de un diseño institucional apropiado la capacidad de ahorro para la vejez de quienes la tienen y se libere así al Estado de esa responsabilidad, sobre todo respecto de los grupos más acomodados, para de esta manera hacerse cargo de la desprotección de la población más vulnerable y con mayores trabas para formar parte del sistema tradicional como son las mujeres, los trabajadores no asalariados y los trabajadores de zonas rurales.

Las pensiones no contributivas han resultado efectivas para incrementar el número de personas que tienen acceso a una pensión. La experiencia de los países que han implementado una política de este tipo lo prueba. Es el caso de Argentina, Brasil, Chile y México (todos ellos de renta media-alta), que han experimentado grandes avances en la cobertura previsional (al menos en el porcentaje de personas que reciben una pensión). (Bosch & Pagés, 2013)

➤ **Incorporación de un modelo de cuentas nocionales**

Existen otras reformas aplicables para el caso Ecuatoriano y que están orientadas a restablecer el equilibrio financiero de los sistemas de reparto, como las que tienden a potenciar la correlación, a nivel individual, de la relación entre los aportes al sistema y las pensiones pagadas por este. Estas reformas tienden a ampliar el número de aportes considerados en el cálculo del ingreso base que se emplea para determinar las pensiones. Un caso específico de este tipo de reformas, fue introducido en Suecia y algunos países nórdicos, y consiste en el *modelo de cuentas nocionales*, en los que las prestaciones pasan a calcularse sobre la base del historial completo de aportes (actualizados a una tasa de rentabilidad única del sistema) y de la esperanza de vida a la fecha de jubilarse. Esto permite que las pensiones se adecuen automáticamente a los cambios demográficos (mayor esperanza de vida) sin necesidad de incrementar la edad legal de jubilación.

El modelo de cuentas nocionales es un sistema previsional de reparto en el que el principio de beneficio definido se reemplaza por uno de contribuciones definidas. Los aportes previsionales se contabilizan en cuentas individuales. El saldo en estas cuentas evoluciona sobre la base de una norma que fija una tasa de rentabilidad del sistema y de la suma de los nuevos aportes que realice el trabajador o su empleador. Por otro lado la tasa interna de rentabilidad de los modelos de cuentas nocionales, es una función de la productividad laboral (medida por el aumento de los salarios reales), la tasa de crecimiento de la fuerza laboral y un factor de ajuste actuarial, que tiende a llevar al sistema a un estado de equilibrio financiero a largo plazo. Este último equivale al cociente entre los valores presentes de activos y pasivos del sistema, menos uno. La pensión se paga como renta vitalicia, esto es, en forma mensual hasta el fallecimiento del beneficiario. Esta se calcula como el saldo de la cuenta a la fecha de jubilarse, dividido por la esperanza de vida estimada en ese mismo instante. Se suele establecer una edad mínima

de jubilación y los aportes posteriores a esta edad siguen aumentando el saldo en la cuenta y el valor de la pensión. (CEPAL, 2006)

En los modelos de cuentas nacionales, la única forma de ahorro financiero corresponde a los fondos de reserva. Estos se establecieron para, entre otras funciones, acumular los excedentes de aportes pagados por las cohortes más numerosas de trabajadores hasta su jubilación. Un modelo de cuentas nacionales como el definido de esta forma fomenta la estabilidad financiera a largo plazo del sistema. También contribuye a este fin el hecho de que en la tasa interna de rentabilidad se tengan en cuenta aspectos económicos y demográficos, así como la existencia del factor de ajuste, que permite corregir los desequilibrios actuariales del sistema.

➤ **Promoción del ahorro previsional**

Otra opción de políticas públicas para incrementar la cobertura del sistema de pensiones, es *promover* el aumento del ahorro previsional de trabajadores durante su vida activa, mediante incentivo a las contribuciones tanto de empleados como empleadores, incrementando el trabajo formal y mayores cotizaciones. Es así importante optimizar el funcionamiento del mercado de trabajo como mecanismo eficaz para generar ahorro. Dado que cualquier política que afecte el equilibrio en el mercado de trabajo puede alterar la capacidad de generar ahorro previsional. (BID, 2013) Algunas medidas para mejorar el ahorro previsional son:

- Incrementar los incentivos para cotizar por medio de los precios.
A través de la focalización de los esfuerzos en grupos que presentan dificultades para contribuir de manera sostenida a la seguridad social, como los jóvenes, los trabajadores por cuenta propia y los patrones y trabajadores de empresas pequeñas. Por ejemplo en Chile, se han puesto en marcha iniciativas para incrementar la cotización entre los jóvenes por medio de subsidios a la seguridad social. Es así que las políticas que reducen los costos laborales pueden tener efectos positivos en el empleo formal y, por lo tanto, en el ahorro previsional.
Otro ejemplo para intentar conectar a la seguridad social a uno de los grandes grupos de trabajadores no asalariados como son los trabajadores independientes, es el de Costa Rica, donde se estableció el aseguramiento obligatorio de este grupo

de trabajadores a partir de 2000. Este ofrece un subsidio estatal a las cotizaciones para aquellos empleados con menor capacidad contributiva.

Una alternativa para reducir los costos de la formalidad para las empresas de tamaño pequeño con el objetivo de ayudarlas a estar en regla, tanto ellas como sus empleados, es el Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES) en Brasil. Este programa rebaja las contribuciones a la seguridad social por parte del empleador y las traslada a un impuesto sobre las ventas. En este sistema se supone una rebaja en los pagos a la seguridad social de las empresas siempre y cuando no superen un nivel de ventas. Al sobrepasar ese nivel las empresas se enfrentan al régimen general.

- Optimizar la valoración y la información de los beneficios.

Una opción es incrementar las cuotas de la seguridad social a cambio de más y mejores prestaciones, por ejemplo más cuotas destinadas a financiar salud a cambio de mayor acceso al sistema nacional de salud. Otra, consiste en iniciativas para entregar información previsional (Ej. proyección de la pensión que recibirían según su historial de aportaciones) a todos los trabajadores, que sirva de motivación a participar en el sistema de pensiones, considerando las consecuencias de no ahorrar para la vejez. Puede ayudar también a incrementar el ahorro previsional, más niveles de escolaridad y la profundización de los conocimientos financieros de los afiliados.

- Cambios en la fiscalización.

Planes de regularización, fiscalización e inspección de afiliaciones por parte del Estado para evitar la evasión de las empresas han permitido incrementar la formalización, cuando se implementan estas medidas es importante considerar su efecto en la generación o destrucción del empleo total. Por eso, esta medida debe estar acompañada de otras.

- Cambios de comportamiento con bajo costo.

Cambiar una conducta determinada, como la de aportar a un sistema de previsión social, puede requerir no solo cambios en los incentivos monetarios sino también en las circunstancias en las que se toman las decisiones. En Perú se intentó con recordatorios que se implementaron a través de cartas físicas, en las que se recalcan los incentivos por lograr montos específicos de ahorro. En Bolivia, se

implementaron envíos de mensajes de texto al celular de los trabajadores independientes, donde recibían incentivos para ahorrar a fin de acumular un aguinaldo y obtener un plan de seguro de vida y accidentes gratuito (que se cancela si el depósito no se efectiviza).

Resolver el problema de la falta de cobertura de pensiones no ha sido ni es tarea fácil para los países de América Latina, a pesar de la vigencia de los distintos sistemas y sus respectivas reformas estructurales y paramétricas. Estos presentan grandes desafíos en cuanto a institucionalidad y sostenibilidad. Por esto no es posible ni adecuado establecer una única política para enfrentar los problemas de los sistemas de pensiones, las soluciones de largo plazo implican la combinación de políticas en todas las dimensiones del sistema. Es importante para ejecutar estas reformas, poner al ciudadano y no únicamente al trabajador como centro del aseguramiento social, con la meta de eliminar la pobreza en la vejez de todos los adultos mayores, además de integrar y atraer a todos los trabajadores a los regímenes contributivos para incrementar el ahorro previsional y asegurar el nivel de las pensiones en el futuro.

La sostenibilidad fiscal de los sistemas públicos de reparto y beneficio definido está sometida a una presión creciente debido al envejecimiento poblacional, al reducirse el número de trabajadores en actividad o cotizantes por cada jubilado o pensionista. El proceso de transición demográfica implicará mayores niveles de gasto en porcentaje del producto interno bruto (PIB) en las próximas décadas debido al incremento de demandas sociales en salud y pensiones. Desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se proponen algunas reformas paramétricas para afrontar esta situación, consisten en ciertos aumentos de los ingresos (en general, de impuestos al consumo, y en menor medida de cotizaciones por medio de aumentos en las bases), y sobre todo reducciones del gasto a través de menores pensiones (con una indexación más modesta, o un aumento del período de cálculo de la pensión), o el retraso de la edad de jubilación (obligatorio a través de la edad legal, o voluntario por medio de bonificaciones). Para la implementación de estas reformas en países latinoamericanos se debe cuidar la generación de desincentivos adicionales a la formalidad, tomar en cuenta la adecuación de la edad de jubilación a la esperanza de vida considerando la empleabilidad de los adultos mayores y en especial asegurar una pensión que permita erradicar la pobreza en los sectores marginados.

V. CONCLUSIONES

La población de Ecuador así como del resto de América Latina está envejeciendo de manera progresiva, esta transformación ocurre en contextos económicos e institucionales en que el nivel de vida de las generaciones de mayor edad se ve afectado por los problemas que presentan los actuales sistemas de seguridad social en cuanto a cobertura, equidad, calidad y sostenibilidad. Por lo tanto, es fundamental que el país comience a evaluar las distintas opciones de política pública, para llegar a decisiones y programas que sean más apropiados para sus condiciones demográficas y económicas actuales y futuras.

El envejecimiento de la población sólo constituirá un importante problema si las sociedades que envejecen rápidamente no pueden contener la dependencia social de las personas adultos mayores, es decir la carga en los sistemas de seguridad social y asistencia pública.

En las próximas dos décadas, el número de jóvenes dependientes en la mayoría de países continuará disminuyendo más rápidamente de lo que aumentará el número de adultos mayores, lo que significa que la carga de dependencia total de la sociedad asimismo disminuirá, América Latina tiene entonces una ventana de oportunidad demográfica crucial en la que puede mejorar los niveles de vida, el alcance de los mercados laborales y fortalecer sus sistemas de jubilación.

Los desafíos relativos a la jubilación y el desarrollo en América Latina están, por lo tanto, estrechamente vinculados. Políticas previsionales adecuadas pueden facilitar alcanzar el desarrollo a través de la minimización de la carga fiscal de las poblaciones latinoamericanas en proceso de envejecimiento, aumentando los niveles de ahorro e inversión.

La cobertura entre los trabajadores activos que forman parte del sistema contributivo continúa siendo baja en el Ecuador, todavía queda mucho por hacer, principalmente en términos de reducción de evasión, incentivos a la contribución, e incorporación al sistema de los trabajadores independientes.

Las reformas establecidas en la Constitución de 2008 requieren una respuesta institucional coordinada, exigen cambios urgentes que permitan sostener el sistema en el largo plazo, solucionando los principales problemas como son la baja cobertura y la calidad de las

prestaciones. Para el caso ecuatoriano las reformas aplicables tanto desde la incorporación del factor demográfico al sistema previsional como desde el restablecimiento del equilibrio financiero del sistema, pueden darse en el contexto de incorporar sistemas de cuentas nacionales que permitirán incorporar la esperanza de vida al cálculo de las pensiones, además de incluir variables como la productividad laboral (medida por el aumento de los salarios reales), la tasa de crecimiento de la fuerza laboral y un factor de ajuste actuarial, lo que permite lograr un equilibrio del sistema a largo plazo. Otras medidas son el fomento del crecimiento del empleo formal esto puede ser incrementando la tasa de participación de las mujeres en la población activa, teniendo en cuenta la generación de adecuados incentivos a la cotización en el sistema contributivo.

Así también en el Ecuador, es importante hacer énfasis en el componente de solidaridad del sistema tal como lo indica la Constitución, donde exista participación diferenciada en el financiamiento e igual acceso a los beneficios. Esto concebido desde el respeto a los derechos sociales que busquen reducir la pobreza y la desigualdad en el acceso y uso de las prestaciones. Cualquier reforma debe considerar entonces retos como la universalización del acceso y la eliminación de inequidades en cuanto a calidad.

Además se propone también que para enfrentar el desafío de la cobertura universal de la población ecuatoriana se requiere una adecuada combinación de regímenes contributivos y no contributivos pues estos últimos constituyen una herramienta muy útil para incrementar la cobertura y erradicar la pobreza en la vejez. Dado el costo que estos últimos tienen en términos de recursos públicos, su ampliación debe ser gradual y focalizada en los grupos pobres sin capacidad de ahorro y los beneficios no contributivos deben ser cuidadosamente establecidos para evitar la creación de incentivos inadecuados que redunden en el deterioro de los regímenes basados en las contribuciones y/o el ahorro para la vejez.

Otra propuesta aplicable en el Ecuador y que ha tenido éxito en otros países latinoamericanos, para generar niveles adecuados de pensiones futuras que garanticen un ingreso digno a los adultos mayores, implica aumentar el ahorro previsional en el mercado de trabajo actual, algunas medidas para esto son: la reducción de los costos de la seguridad social para grupos desvinculados de la misma como son los jóvenes o los trabajadores independientes de empresas pequeñas, de tal manera de fomentar el trabajo formal. Otra medida implica mejorar

los sistemas de fiscalización, y en general la institucionalidad, además de proporcionar a los afiliados la información necesaria sobre el sistema y los beneficios de la seguridad social, complementando con la mejora en la calidad de las prestaciones, hay que tomar en cuenta además la importancia de mejorar la educación financiera y previsional para las nuevas generaciones.

Actualmente, la mayoría de los países de la región incluyendo el Ecuador registran dificultades para cubrir los requerimientos financieros previsionales de su población. Además de las exigencias futuras derivadas del proceso de envejecimiento. Es por ello que la sostenibilidad financiera integral de los sistemas de pensiones es un elemento fundamental de cualquier proceso de reforma. Dado que los sistemas de pensiones en la región deben incorporar componentes contributivos y no contributivos, la viabilidad financiera del proceso depende tanto de la trayectoria fiscal como de la evolución actuarial de los sistemas contributivos.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Asociación Internacional de la Seguridad Social – AISS. (2010): “Las pensiones y el cambio demográfico”. Perspectivas de Política Social N° 15. Ginebra, Suiza.
- Bosch M., Melguizo A., Pagés C. (2013): “Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo – BID.
- Bravo J. (2000): “Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina”. Revista de la Cepal 72. Santiago, Chile.
- Carranza C., Cisneros M. (2014): “Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir”. Serie Políticas Sociales N° 205. CEPAL. Santiago, Chile
- CEPAL – UNFPA (2009): “El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe”. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CEPAL (2013): “Proyecciones de población”. Observatorio demográfico. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL. Santiago, Chile.
- CEPAL. (2007): “Estudio sobre la protección social de la tercera edad en Ecuador”. Convenio con Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Quito, Ecuador.
- CEPAL. (2008): “Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe”. Series Población y desarrollo 82. CELADE. Santiago, Chile.
- CEPAL. (2006): “La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad”. Santiago, Chile.
- Constitución de la República del Ecuador 2008.
- Cotlear D. (2011): “Envejecimiento de la población ¿está preparada América Latina?” Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Bogotá, Colombia.
- De Ferranti D., Leipziger D., Srinivas P.S. (2002): “La reforma de las pensiones en América Latina”. Revista Finanzas y Desarrollo. Fondo Monetario Internacional.

- Duran F. (2008): “Diagnostico del sistema de seguridad social del Ecuador”. Oficina subregional de OIT para los países andinos: Bolivia-Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela. Departamento de Seguridad Social / OIT. Ginebra, Suiza.
- Huenchuan S. (2009): “Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas”. Libros de la Cepal 100. Santiago, Chile.
- Instituto Nacional de Investigaciones Gerontológicas – INIGER. (2012): “Los bonos demográficos del envejecimiento de la población ecuatoriana”. Boletín Informativo N° 1. Quito, Ecuador.
- Jiménez L., Cuadros J. (2003): “Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas”. Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL. Santiago, Chile.
- Lee R., Donehower G. (2009): “El envejecimiento de la población, las transferencias intergeneracionales y el crecimiento económico: América Latina en el contexto mundial”. Notas de Población N° 90. CEPAL. Santiago, Chile.
- Lora E., Pagés C. (2000): “Hacia un envejecimiento responsable: las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina”. Cuadernos Económicos de ICE. N° 65. Banco Interamericano de Desarrollo – BID.
- Mesa-Lago C. (2006): “Integración de políticas de protección social para extender la cobertura: El rol de las instituciones de seguridad social”. Asociación Internacional de la Seguridad Social – AISS. Ciudad de Belice, Belice.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES. (2011): “Agenda de igualdad para adultos mayores 2012-2013”. Segunda Edición. Quito, Ecuador.
- Naranjo M. (2013): “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador”. Colección documentos de proyectos. CEPAL. Santiago, Chile.
- Organización Internacional del Trabajo – OIT. (2001): “Seguridad Social: temas, retos y perspectivas”. Informe VI de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza.
- Prado A., Sojo A. (2010): “Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral”. CEPAL. Santiago, Chile.
- Rofman R., Apella I., Vezza E. (2013): “Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina”. Primera Edición. Buenos Aires, Argentina.

- Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. (2013): “Plan Nacional del Buen Vivir”. Primera Edición. Quito, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. (2013): “Ecuador. El bono demográfico y sus implicaciones de política pública Aplicación metodológica de Cuentas Nacionales de Transferencias generacionales”. Subsecretaria de información. Quito, Ecuador.
- Viveros A. (2001): “Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad”. Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas). CEPAL. Santiago, Chile.