



Revista de Ciencias Sociales (Ve)
ISSN: 1315-9518
rca_luz@yahoo.com
Universidad del Zulia
Venezuela

Seguridad social y sistema de pensiones en Ecuador: Logros y desafíos

Salcedo-Muñoz, Virgilio Eduardo; Nuñez-Guale, Linda Amarilis; Valencia-Medranda, José Adrián; Señalín Morales, Luis Octavio

Seguridad social y sistema de pensiones en Ecuador: Logros y desafíos

Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. Esp. 25, 2019

Universidad del Zulia, Venezuela

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28065583020>

Seguridad social y sistema de pensiones en Ecuador: Logros y desafíos

Social security and pension system in Ecuador: Achievements and challenges

Virgilio Eduardo Salcedo-Muñoz
Universidad de Guayaquil, Ecuador
 vsalcedo@utmachala.edu.ec

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28065583020>

Linda Amarilis Nuñez-Guale
Universidad Península de Santa Elena, Ecuador
 lnunez_ing@hotmail.com

José Adrián Valencia-Medranda
Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil, Ecuador
 jvalencia@upse.edu.ec

Luis Octavio Señalín Morales
Universidad Técnica de Machala, Ecuador
 lsenalin@utmachala.edu.ec.

Recepción: 06 Marzo 2019

Aprobación: 13 Junio 2019

RESUMEN:

En Ecuador en las últimas décadas, se han hecho esfuerzos para construir y consolidar un sistema de protección social, más inclusivo y de corte universal. Esta investigación tiene como objetivo analizar el desempeño de la seguridad social en términos de afiliados y pensionistas en Ecuador, y su evolución con respecto al ritmo de la actividad económica en el periodo 1978-2016. El diseño de la investigación es no experimental bibliográfico, con un tipo de estudio descriptivo, y fuentes de información secundaria tomados principalmente del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Entre los principales resultados se tiene que cada punto porcentual de variación anual en el Producto Interno Bruto se encuentra asociado con una variación promedio de 0,87% y 0,56% en el número de afiliados al sistema de pensiones y en el número de afiliados jefes de familia y del seguro general obligatorio, respectivamente. Se concluye; que a pesar que el sistema ha sido más inclusivo presenta rigidez, ya que cuando la economía crece hay un rezago o incapacidad del sistema de pensiones de absorber nuevos afiliados, esta situación se convierte de hecho en uno de los principales desafíos del sistema de cara al futuro.

PALABRAS CLAVE: Ecuador, seguridad social, sistema de pensiones, cobertura, Producto Interno Bruto.

ABSTRACT:

In the last decade, in Ecuador the government has done efforts in order to build and consolidate an universal and more inclusive social security system. This research aims to analyze the performance of social security in terms of affiliates and pensioners in Ecuador, and its evolution according to the rhythm of the economic activity in the period 1978-2016. The research design was non-experimental / bibliographic, with a descriptive study and secondary information sources taken from Ecuadorian Social Security Institute. Among the main results, we have that each percentage point of annual variation in the Gross Domestic Product is associated with an average variation of 0.87% and 0.56% in the number of members of the pension system and in the number of affiliates heads of family and compulsory general insurance, respectively. It concludes; that although the system has been more inclusive, it presents rigidity, because when the economy grows there is a lag or inability of the pension system to absorb new members, this situation becomes in fact one of the main challenges of the system facing the future.

KEYWORDS: Ecuador, social security, pension system, coverage, Gross Domestic Product.

INTRODUCCIÓN

Las naciones organizadas políticamente bajo la forma de Estados nacionales enfrentan riesgos que inicialmente se pudiesen presentar como privados, pero vistos en su conjunto, afectan el desarrollo de las sociedades en el largo plazo. En la antigüedad, por ejemplo, no se debe perder de vista las pestes que sufrió el Imperio Romano entre los años 251 y 266 D.C., de las cuales la más devastadora fue la llamada peste de Galeno. Estas epidemias, que acabaron con la vida de decenas de miles de personas, estaban ligadas a la llegada de enfermedades desde Asia Central o la insalubridad de las ciudades y villas, debido a la casi inexistencia de sistemas de aguas servidas.

En tiempos del emperador Justiniano, en el año 542, se desató una peste en Etiopía y Egipto, que se extendió a Siria, Persia y Europa occidental (Gibbon, 1843). Otro ejemplo, fue la famosa “peste negra” (bubónica) surgida en 1340 en Caffa, Crimea en 1347 y que se esparció por toda Europa alcanzando la península escandinava y las islas británicas. Esta pandemia estuvo antecedida por desastres como la hambruna entre 1315 y 1317 que afectó al Noroeste de Europa (Mackay y Ditchburn, 1997). Finalmente, entre otros muchos desastres, se encuentra la gripe española entre 1918 y 1919 que afectó a más de 40 millones de personas (Pettersen y Pyle, 1991).

Estos eventos revelan cómo la ausencia de una política de salud y protección social pudo ser determinante en la propagación de pestes y enfermedades en el mundo antiguo y en la edad media que, eventualmente, causaron incluso disminución en la población de los territorios afectados. En este sentido y de acuerdo con Villasmil-Molero, Alvarado-Peña, Socorro-González y Gamboa-Caicedo (2018), los Estados deberían “propiciar la prestación de cierto tipo de servicio a determinados grupos de la sociedad, considerándose como una inversión, siendo esta retribuida posteriormente a través de una mejor calidad de vida y bienestar social” (p.22).

Por otra parte, el mundo occidental, después de la primera y sobre todo de la segunda revolución industrial, experimentó procesos de transformación económica y de movilizaciones de grandes contingentes de personas, a tal punto que las ciudades comenzaron a concentrar un mayor número de personas, respecto a la población rural. Así, la expansión económica generó movimientos a favor de alcanzar mejores condiciones de trabajo y de vida para los trabajadores y sus familias. Estas demandas se vieron incrementadas por una serie de nuevos acontecimientos de carácter político-económico, como por ejemplo el estallido de la Primera Guerra Mundial, el *Great Slump* en el Reino Unido⁽¹⁾, la Gran Depresión en los Estados Unidos y la Segunda Guerra Mundial.

En consecuencia, después de la Segunda Guerra Mundial la sociedad moderna, tanto en el mundo desarrollado como en los países en desarrollo, se encuentra ante el desafío tanto de la preservación de la vida, como atender a mayores demandas por parte de las personas físicas y mercantiles de contar con unos trabajadores mejor entrenados, más saludables y más productivos, que generen ingresos al Estado y financien las jubilaciones, la atención a la salud, a los trabajadores desempleados y un número creciente de nuevas demandas sociales.

En este sentido, esta investigación tiene como objetivo analizar el desempeño de la seguridad social en términos del volumen de afiliados y pensionistas en Ecuador, así como su evolución con respecto al ritmo de la actividad económica en el periodo 1978-2016.

1. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL MODERNA

La seguridad social actual en Europa Occidental y los Estados Unidos de América comenzó después de la segunda mitad del Siglo XIX. Este proceso se presentó tanto en el Reino Unido, Alemania y después en los Estados Unidos, sobre todo durante la Gran Depresión. En el Reino Unido los primeros intentos de

seguridad social vinieron de la mano de la *Royal Commission into the Operation of the Poor Laws* de 1832⁽²⁾, que concluyó que una parte de la antigua Ley de Pobres Inglesa se caracterizaba por generar grandes abusos y promovía la delincuencia y que sus beneficiarios eran una especie de limosneros del gobierno.

En 1883, durante el reinado de Guillermo I, emperador de Alemania, su Canciller Otto Eduard Leopold von Bismark-Schönhausen (1815-1898) hizo aprobar el 15 de junio de 1883 una legislación denominada Ley de Seguro de Enfermedad (*Krankenversicherungsgesetz*). Esta legislación buscaba debilitar las aspiraciones de los grupos socialistas y socialdemócratas e impulsar la productividad laboral en el imperio alemán. En 1884, mediante una ley se aseguró a aquellos trabajadores que presentaban accidentes de trabajo (*Unfallversicherungsgesetz*). También se estableció en 1889, por primera vez en el mundo occidental, un sistema obligatorio de jubilación (*Gesetz betreffend die Invaliditäts und Altersversicherung*). Éste se caracterizó por ser un modelo segmentado a la cobertura de trabajadores formales, con afiliación y contribuciones obligatorias de gobierno, empleados y empresarios.

Con las elecciones de 1906 en el Reino Unido, la entrada en la escena política del Partido Laborista (*Labour Party*), obligó al partido mayoritario, el Partido Liberal (*Liberal Party*), a promover reformas en la seguridad social que se extendieron por los siguientes 40 años y evitar así la creciente demanda por reformas sociales de carácter socialista. Esas reformas estaban constituidas, entre otros programas, por el *Children and Young Persons Act* de 1909 en el cual las autoridades locales permitían el suministro de alimentación en las escuelas y se sancionó el maltrato a los niños; asimismo en 1908 se introdujo el pago de pensiones a personas mayores de 70 años; en 1909 se diseñó el *Labour Exchanges* para ayudar a combatir el desempleo; y en 1911 se aprobó *The National Insurance Act*⁽³⁾, con la finalidad de brindar tratamiento médico gratuito, bajo la modalidad de aporte obligatorio de los trabajadores.

En noviembre de 1942, el Parlamento dio a conocer el denominado *Social Insurance and Allied Services*⁽⁴⁾. Este informe recomendó un sistema de aporte compulsorio fijo de seguridad social (combinación entre atención de salud, ayudas para el desempleo y obtención de beneficios de pensión). El resultado de esas recomendaciones llevó a un conjunto de leyes que se conocieron mejor bajo la expresión de *Welfare State*⁽⁵⁾.

Por su parte, en los Estados Unidos, producto de la búsqueda de la estabilidad de lo que se denominó como la “Nueva Sociedad” (Schlesinger, 1968) se aprobó, dentro del denominado periodo de “los primeros cien días de gobierno”, un 14 de agosto la *Social Security Act* de 1935⁽⁶⁾.

2. LA SEGURIDAD SOCIAL EN ECUADOR

Aunque la seguridad social moderna se inició después de 1830, en América Latina y concretamente en la Primera República de Colombia (conocida como la Gran Colombia), el Libertador Simón Bolívar expuso por primera vez lo que sería el origen de la seguridad social: “El sistema de Gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política” (Bolívar, 1819; Muñoz, 2003).

Estas palabras fueron pronunciadas un 15 de febrero de 1819 en el discurso de Santo Tomás de Angostura. El resultado de ese congreso fue la promulgación de la llamada Ley Fundamental de la República de Colombia (artículo 2). Para Ecuador (Presidencia de Quito y la Provincia Libre de Guayaquil), estas palabras se considerarían, de alguna manera, como el nacimiento de su seguridad social una vez que se incorporó a la República de Colombia en 1822⁽⁷⁾. En la época moderna, la Constitución del Ecuador del año 1988, estableció las siguientes normas en materia de seguridad social en su sección sexta, que se pueden apreciar en el Cuadro 1:

CUADRO 1

Disposiciones constitucionales ecuatorianas en la constitución de 1988

Art.	Disposición
55	La seguridad social será deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes. Se prestará con la participación de los sectores público y privado, de conformidad con la ley.
56	Se establece el sistema nacional de seguridad social. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad y suficiencia, para la atención de las necesidades individuales y colectivas, en procura del bien común.
57	El seguro general obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad y muerte. La protección del seguro general obligatorio se extenderá progresivamente a toda la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, conforme lo permitan las condiciones generales del sistema. El seguro general obligatorio será derecho irrenunciable e imprescriptible de los trabajadores y sus familias.
58	La prestación del seguro general obligatorio será responsabilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma dirigida por un organismo técnico administrativo, integrado tripartita y paritariamente por representantes de asegurados, empleadores y Estado, quienes serán designados de acuerdo con la ley. Su organización y gestión se regirán por los criterios de eficiencia, descentralización y desconcentración, y sus prestaciones serán oportunas, suficientes y de calidad. Podrá crear y promover la formación de instituciones administradoras de recursos para fortalecer el sistema previsional y mejorar la atención de la salud de los afiliados y sus familias. La fuerza pública podrá tener entidades de seguridad social.
59	Los aportes y contribuciones del Estado para el seguro general obligatorio deberán constar anualmente en el presupuesto general del Estado, y serán transferidos oportuna y obligatoriamente a través del Banco Central del Ecuador. Las prestaciones del seguro social en dinero no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora y estarán exentas del pago de impuestos. No podrá crearse ninguna prestación ni mejorar las existentes a cargo del seguro general obligatorio, si no se encontraren debidamente financiadas, según estudios actuariales. Los fondos y reservas del seguro social serán propios y distintos de los del Estado, y servirán para cumplir adecuadamente los fines de su creación y funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir en sus fondos y reservas ni afectar su patrimonio. Las inversiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con recursos provenientes del seguro general obligatorio, serán realizadas a través del mercado financiero, con sujeción a los principios de eficiencia, seguridad y rentabilidad, y se harán por medio de una comisión técnica nombrada por el organismo técnico administrativo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. La idoneidad de sus miembros será aprobada por la superintendencia bajo cuya responsabilidad esté la supervisión de las actividades de seguros, que también regulará y controlará la calidad de esas inversiones. Las pensiones por jubilación deberán ajustarse anualmente, según las disponibilidades del fondo respectivo, el cual se capitalizará para garantizar una pensión acorde con las necesidades básicas de sustentación y costo de vida.
60	El seguro social campesino será un régimen especial del seguro general obligatorio para proteger a la población rural y al pescador artesanal del país. Se financiará con el aporte solidario de los asegurados y empleadores del sistema nacional de seguridad social, la aportación diferenciada de las familias protegidas y las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. Ofrecerá prestaciones de salud, y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte. Los seguros públicos y privados que forman parte del sistema nacional de seguridad social, contribuirán obligatoriamente al financiamiento del seguro social campesino a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conforme lo determine la ley.
61	Los seguros complementarios estarán orientados a proteger contingencias de seguridad social no cubiertas por el seguro general obligatorio o a mejorar sus prestaciones, y serán de carácter opcional. Se financiarán con el aporte de los asegurados, y los empleadores podrán efectuar aportes voluntarios. Serán administrados por entidades públicas, privadas o mixtas, reguladas por la ley.

Asamblea Nacional Constituyente - ANC (1998).

Como se podrá observar en el Cuadro 1, en la constitución ecuatoriana de 1988, se adoptó toda una serie de principios: Universalidad, equidad, solidaridad, que son principios adoptados por lo modelos de estado de bienestar de corte keynesiano. Otra característica es que, aunque el sistema es tripartito, es decir, en el financiamiento y la participación contribuyen el Gobierno, el sector privado y los trabajadores, es el Gobierno quien ejerce el liderazgo, conducción y supervisión del sistema. Este esquema keynesiano está complementado con elementos como la subsidiaridad, la suficiencia y la eficiencia de los recursos asignados.

Ese liderazgo del gobierno en el manejo de la seguridad social ecuatoriana se materializó con la creación del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS), que se conformó como una entidad de carácter autónomo desde el punto de vista operativo y financiero, puesto que podrá organizarse de manera descentralizada y desconcentrada, pero teniendo como prioridad el manejo eficiente de recursos, no como un ente privado, sino en el balance de emplear lo mejor posible los recursos recibidos y al mismo tiempo garantizar de manera oportuna y de calidad los procesos de cobertura (por enfermedad, maternidad, riesgo laboral, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad y muerte del asegurado) y protección (población urbana y rural) de la sociedad ecuatoriana.

Dado que el sistema es de participación obligatoria, se financiará mediante el presupuesto público (por vía de la captación de los aportes de trabajadores, empresarios, impuestos y aportes del gobierno como patrono), mediante aportes del Banco Central del Ecuador. Además, las prestaciones otorgadas están protegidas, excepto en caso de juicio de alimentos. Otra forma de financiamiento son los fondos de reserva, que funcionarían como organismos autónomos del fisco nacional ecuatoriano y cuyas inversiones se realizarían por medio de los mercados financieros.

Así, en la constitución ecuatoriana de 1988, el principio de universalidad ha estado evolucionando hacia el principio de “protección social” (Sánchez-Castañeda, 2004), por la presencia de un gran sector de la población considerados como grupos “vulnerables”, es decir, grupos de trabajadores asalariados y no asalariados. En otras palabras, comienza un abandono progresivo del concepto de protección sólo al trabajador por el de protección a todos los grupos sociales

Por su parte, en la Constitución de 2008, se agregan dos nuevos principios: El de la transparencia en la gestión de los recursos (captación y asignación) y la participación ciudadana o popular, debido a que en el caso de Ecuador una de las banderas del gobierno de Rafael Correa (2007-2017) es el de la “Revolución Ciudadana” en el Artículo 61 de la Constitución del Ecuador (ANC, 2008). El título II (Derechos), en su Capítulo Segundo (Derechos del buen vivir), Sección Octava (Trabajo y Seguridad Social), en el artículo 34 expresa:

El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas. El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo. (ANC, 2008).

En ese sentido y tal como lo señalan Villasmil-Molero, et al. (2018), “la seguridad social óptima, el aumento de la calidad de vida y el desarrollo pleno del ser humano, constituyen una serie de obligaciones que el Estado debe cumplir” (p.23).

Con relación a la participación ciudadana en la cogestión, intervención o cualquier forma que surja a lo largo de los años, se basa en una serie de principios establecidos en el artículo 11 de la Constitución de Ecuador: 1) los derechos se podrán ejercer de forma individual o colectiva; 2) el Estado es el garante de la igualdad ante la ley; 3) el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva por intermedio de la legislación ordinaria; 4) los derechos que la nueva constitución agrega son los denominados del “buen vivir”, entre los que se encuentran: Agua, alimentación, ambiente sano, comunicación, habitad y vivienda,

educación, salud y finalmente trabajo y seguridad social; 5) los llamados derechos de la personas y grupos de atención prioritaria: adultos mayores, jóvenes, movilidad humana, mujeres embarazadas, niños y adolescentes y personas con discapacidad; 6) personas con enfermedades catastróficas; 7) personas privadas de la libertad; 8) personas usuarias y consumidores.

Este sistema tiende a buscar: La solidaridad ciudadana mediante la implementación de la participación, el desarrollo del capital social y no a su deterioro, establecer formas de control o de estimación de los costos de la seguridad social, dar más énfasis en una mejor educación de la salud.

3. EL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL VIGENTE

El sistema de seguridad social en el Ecuador debe “atender las necesidades contingentes de la población, mediante el seguro universal obligatorio y sus regímenes especiales” (Celis, 2015, p.19). El sistema universal obligatorio se extiende a toda la población urbana y rural del Ecuador, sin menoscabo de su condición laboral, con el fin de cubrir contingencias como: Enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad y muerte. El IESS cubre las contingencias mencionadas, con excepción de enfermedad y maternidad, que quedan bajo administración y provisión de la red pública integral de salud en el Ecuador.

Al mismo tiempo, existen regímenes especiales de seguridad social para la policía nacional y las fuerzas armadas, que pertenecen al sistema nacional de seguridad social, pero no al IESS. En contraposición, el IESS dentro de los regímenes especiales del seguro social obligatorio tiene al seguro social campesino, para atender y proteger a la población rural y aquellas dedicadas a la pesca artesanal, en relación a contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte.

En resumen, el sistema de seguridad social del Ecuador, en manos del IESS, tiene cuatro tipos de seguros: Seguro de pensiones, para los asegurados del seguro general obligatorio, en cuanto a las contingencias de invalidez, vejez y muerte; seguro campesino, que cubre, como antes se dijo, a la población rural y al pescador artesanal, por discapacidad, vejez, invalidez y muerte; seguro de salud individual y familiar, que es un seguro especializado personal por contingencia de enfermedad y maternidad; seguro de riesgos de trabajo, por contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (Celis, 2015).

El de mayor envergadura es el seguro general obligatorio, cuyos sujetos de protección 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: El trabajador en relación de dependencia, el trabajador autónomo, el profesional en libre ejercicio, el administrador o patrono de un negocio, el dueño de una empresa unipersonal, el menor trabajador independiente, y los demás asegurados obligados al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes y decretos especiales. En esta sección se presenta una descripción del desempeño del sistema de pensiones y seguro social en el Ecuador en el lapso 1978-2016.

3.1. Asegurados: Evolución histórica

Analizar el desempeño de todo sistema de seguridad social es importante porque permite dar cuenta de la complejidad que requiere el diseño del mismo a los fines de dar cumplimiento a los criterios y principios definidos. En ese sentido, la Figura I exhibe el desempeño histórico del número de personas afiliadas (en miles) al sistema de seguridad social, los afiliados al Seguro Social Campesino (SSC) y al Seguro General Obligatorio (SGO), y en cada una de sus categorías. De acuerdo a lo que se desprende de la información estadística, proveniente del IESS, la población afiliada del año 2016 fue 4.328.872 personas, que vino siendo el 26,19% de la población del país en ese año.

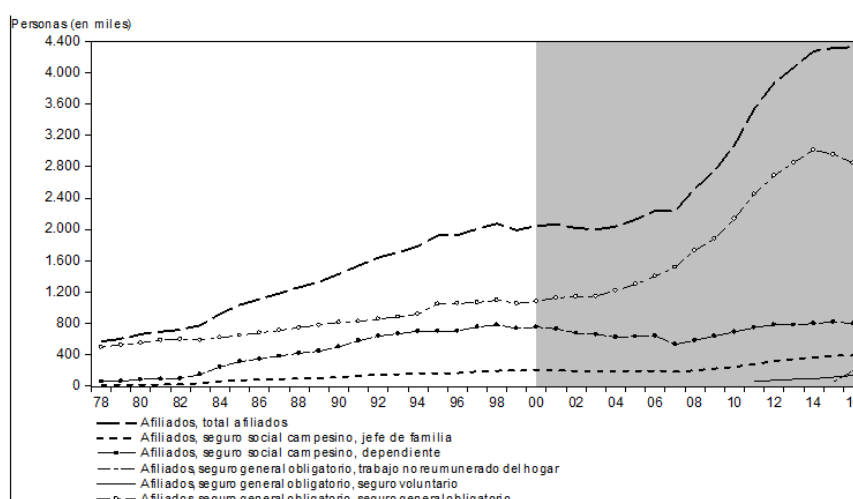


FIGURA I.
Evolución del número de afiliados por tipo de seguro, Ecuador 1978-2016
Elaboración propia (2019) con base en IESS (2016)

Del total de la población afiliada en el año 2016, el 73,48% correspondió a asegurados del SGO, que incluye trabajo no remunerado del hogar, seguro general obligatorio y seguro voluntario, y el 27,52% fueron asegurados del seguro campesino, que incluye el jefe de familia que aporta y sus dependientes (conyugues e hijos).

En la Figura I la línea superior recoge el total de afiliados en el sistema en el período 1978-2016. Como se puede observar, el total de afiliados a la seguridad social muestra un comportamiento ascendente, con excepción del año 1999, punto de inflexión de los desequilibrios macroeconómicos que derivaron en la crisis económica de ese año, y otros posteriores (2002, 2003 y 2007), en los cuales la variación del número de afiliados total fue negativa, es decir, disminuyó el número de afiliados respecto a su nivel previo. La tasa de crecimiento promedio en el indicador a partir del año 2000 hasta 2016 fue inferior al crecimiento promedio del lapso 1978-2000.

En efecto, en todo el período el número de afiliados total en el sistema de seguridad social del Ecuador presentó un aumento anual promedio de 5,33%, valor superior al crecimiento anual de la población total del Ecuador (2,07%); sin embargo, el crecimiento en el lapso 2000-2016 fue de 4,57%, y en el lapso 1978-1999 de 5,95%. El desempeño entre 2000 y 2016 fue inferior, a pesar de la estabilidad macroeconómica alcanzada luego de la dolarización y de la reforma al sistema de seguridad social a raíz de la nueva constitución del año 2008, que permitió un aumento de la cobertura, debido al pobre desempeño en el crecimiento del número de afiliados entre 2000 y 2006, pues entre 2007 y 2016 el crecimiento promedio estuvo cerca del 7%, en línea con el objetivo de incremento en la cobertura en el marco de las reformas del 2008.

Como se puede observar, en el período 2000-2006, se presentó un crecimiento negativo en el número de afiliados como consecuencia de la emigración neta que experimentó Ecuador luego de la inestabilidad macroeconómica de finales de los años noventa y del ajuste en el mercado de trabajo a las nuevas condiciones monetarias y de competitividad de la economía ya para entonces dolarizada.

Del total de afiliados, la mayor parte corresponde al seguro general obligatorio. El número de personas categorizadas en este tipo de seguro, cuyo comportamiento viene descrito por la segunda línea superior de la Figura I, creció en promedio a una tasa anual de 4,88% en el lapso 1978-2016, con un valor máximo de 16,1% en el número de afiliados en este seguro en el año 2011.

Aunque en volumen o nivel de afiliados el seguro general obligatorio supera al seguro social campesino, la tasa de crecimiento promedio del número de afiliados en este último ha sido superior en el período que se discute. Los datos revelan un crecimiento interanual promedio del número de afiliados en el SSC de

7,35%, lo cual indica que, en efecto, al menos en el periodo señalado se ha cumplido la meta de aumentar la cobertura hacia las zonas rurales desasistidas en el país, bajo el principio de universalidad en la seguridad social ecuatoriana.

Sin embargo, un acercamiento a los datos permite ver que, después del año 2000, el ritmo de crecimiento en el número de afiliados al SGO ha sido superior al crecimiento del SSC. Esto se debe a la pérdida de peso del sector primario agrícola dentro de la actividad económica, al tiempo que la transformación económica del Ecuador ha restado peso al volumen de empleo en el sector primario en beneficio del sector secundario y del terciario de la economía.

Retomando la discusión sobre el seguro general obligatorio, a partir del año 2011 se reporta el número de afiliados que corresponden al seguro voluntario fuera del total de afiliados al seguro general obligatorio, pues anteriormente el número de aquellos se incluía en el SGO. De la misma forma, en apenas dos años, 2015 y 2016, se reporta el número de afiliados por concepto de trabajo no remunerado del hogar, que en el segundo año ya había mostrado un crecimiento de casi 260%.

Con respecto al comportamiento del número de afiliados del seguro social campesino, en sus dos categorías: Jefe de familia y dependiente, en la Figura II se muestra la conjunción de las dos líneas temporales que brinda el total de afiliados. Anteriormente se señaló que la tasa de crecimiento del total de afiliados en el seguro social campesino en 1978-2016 había sido superior, no obstante, luego del año 2000 se reportaba una caída en el valor promedio del crecimiento.

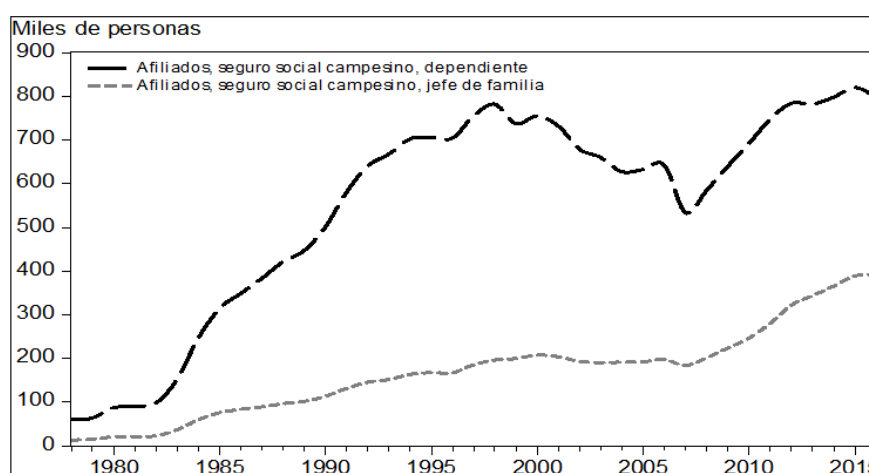


FIGURA II.

Evolución del número de afiliados al seguro social campesino, Ecuador 1978-2016

Elaboración propia (2019) con base en IESS (2016).

La desagregación que se muestra en la Figura II deja ver que la causa principal de la caída en el ritmo de crecimiento del número de afiliados a este sistema, fue la disminución en el número de dependientes que los jefes de familia reportan al seguro. Entre los años 1998 y 2007 el número de dependientes afiliados en el seguro social campesino muestra una tendencia decreciente, y luego comienza de nuevo su ascenso, aunque en el 2016 apenas superó levemente el nivel máximo declarado en el año 1998. En el período completo, el número de afiliados al seguro social campesino declarados como jefe de familia reporta la mayor tasa de crecimiento promedio en este seguro (8,83%), en comparación al crecimiento promedio del número de dependiente (6,84%), sin embargo, en esta última serie se presenta una mayor volatilidad de acuerdo a la desviación estándar.

La Figura III compara el número de afiliados jefe de familia y el número de dependiente en el seguro social campesino respecto al total. Como se ve, los dependientes como proporción del total de afiliados en el seguro campesino muestra una caída a partir del 2000, es decir pierde peso dentro de la estructura, mientras que el

total de jefe de familia, que son los que laboran y hacen los aportes en el seguro, aumentan su proporción en el total de afiliados, pasando de 0,19 aproximadamente en el año 1978 a 0,33 en el año 2016, por lo tanto, en la actualidad casi un tercio de los afiliados al seguro social campesino son jefe de familia.

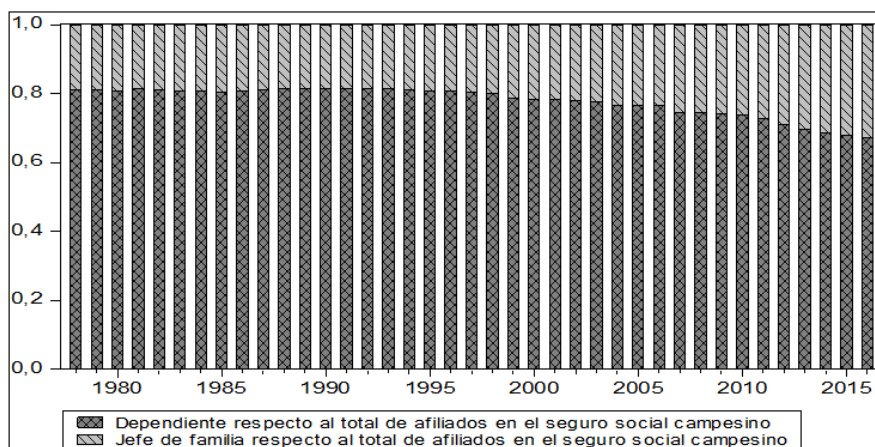


FIGURA III.

Seguro social campesino: participaciones respecto al total de afiliados, 1978-2016

Elaboración propia (2019) con base en IESS (2016).

Finalmente, la Figura IV recoge el comportamiento del número de afiliados en el SGO y en el SSC con respecto al total de afiliados. En la figura resaltan dos hechos: En primer lugar, al principio del período estudiado la mayor proporción de afiliados correspondió al seguro general obligatorio, debido a que el alcance del seguro social campesino en sus primeros años fue muy limitado por el atraso relativo del sector rural respecto al sector urbano en el Ecuador, luego, paulatinamente fue ganando peso la proporción de afiliados al seguro social campesino. El segundo hecho tiene que ver con la recuperación de la proporción correspondiente al seguro general obligatorio a partir del año 2000, debido en parte al incremento de la población urbana, al mayor ritmo de creación de puestos de trabajo en el sector urbano, la formalización de la actividad económica, el crecimiento económico exhibido por el Ecuador en la primera década del presente siglo.

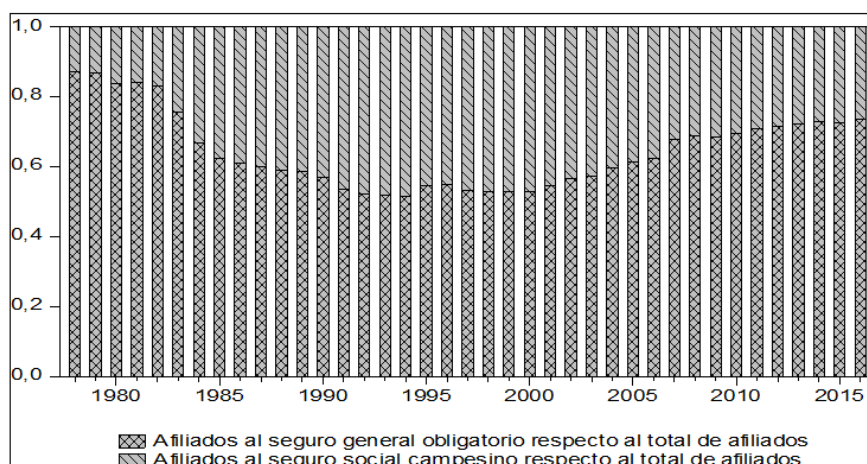


FIGURA IV.

Afiliados por tipo respecto al total de afiliados

Elaboración propia (2019) con base en IESS (2016).

3.2. Pensionistas: Evolución histórica

La evolución y desempeño de la población pensionista atendida se muestra en la Figura V. La figura muestra en su eje vertical izquierdo el número total de personas, en miles de pensionistas en el lapso 1978-2016 y desagregado por tipo de pensión, considerando que a partir de 2011 se reporta el número de pensionistas por riesgos del trabajo fuera del seguro de invalidez, vejez y muerte. Hasta el año 1981 el total de pensionistas correspondía, según los datos disponibles, a pensionistas por contingencia de invalidez, vejez y muerte. A partir de entonces comienza a aumentar los mismos por concepto de seguro social campesino. En consecuencia, disminuye el ratio o proporción de pensionistas por invalidez, vejez y muerte dentro del total, como se ve por la línea que se grafica sobre el eje vertical derecho.

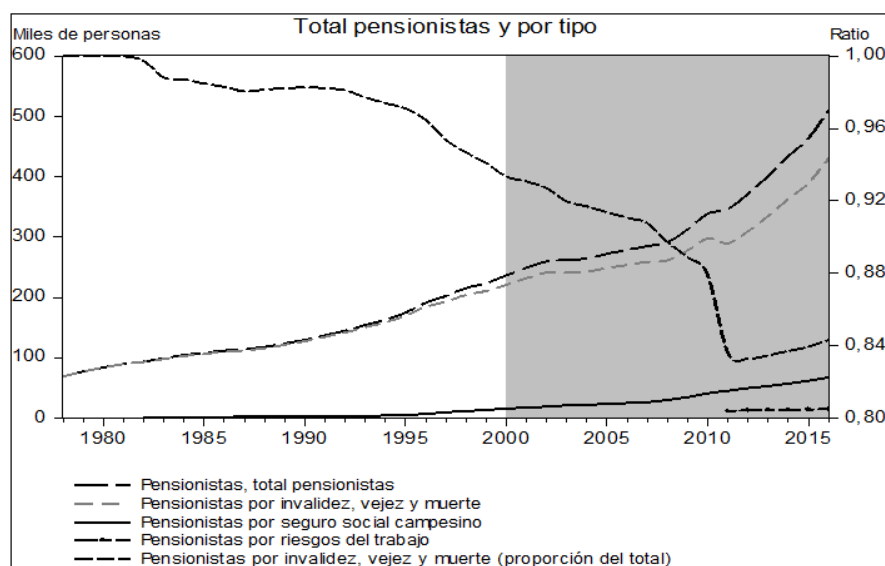


FIGURA V.
Total, pensionistas y por tipo, Ecuador 1978-2016
Elaboración propia (2019) con base en IESS (2016).

En términos de tasas de crecimiento, el número de pensionistas creció a una tasa promedio anual de 5,26%, de nuevo mayor a la tasa de crecimiento promedio de la población total, lo que significa que una mayor proporción de la población recibe una pensión año tras año desde 1978. El comportamiento de la tasa de crecimiento del total de pensionistas ha evolucionado en varios períodos. En una primera fase, entre 1978 y 1987 el crecimiento fue positivo, pero decreciente año tras año; a partir de 1987, y hasta 1996, comienza de nuevo acelerarse el ritmo de crecimiento de la variable; posteriormente, en un tercer lapso, entre 1996 y el año 2004 el ritmo de crecimiento disminuyó de nuevo, y, por último, desde 2004 el ritmo de crecimiento ha sido más fluctuante o volátil, pero siempre positivo (Figura VI).

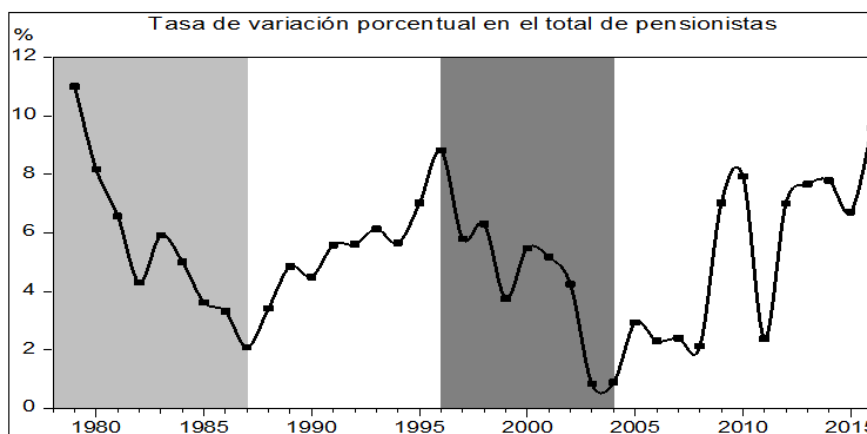


FIGURA VI.
Tasa de variación % en el total de pensionistas
Elaboración propia (2019) con base en IESS (2016).

3.3. Cobertura

El desempeño histórico en cuanto a los afiliados y pensionistas del seguro general obligatorio y del seguro social campesino y otras contingencias relacionadas en el caso del Ecuador, entre 1978 y 2016, permite confirmar que la cobertura de la población atendida por la seguridad social en este país ha ido en aumento desde entonces, como se deja observar en la Figura VII.

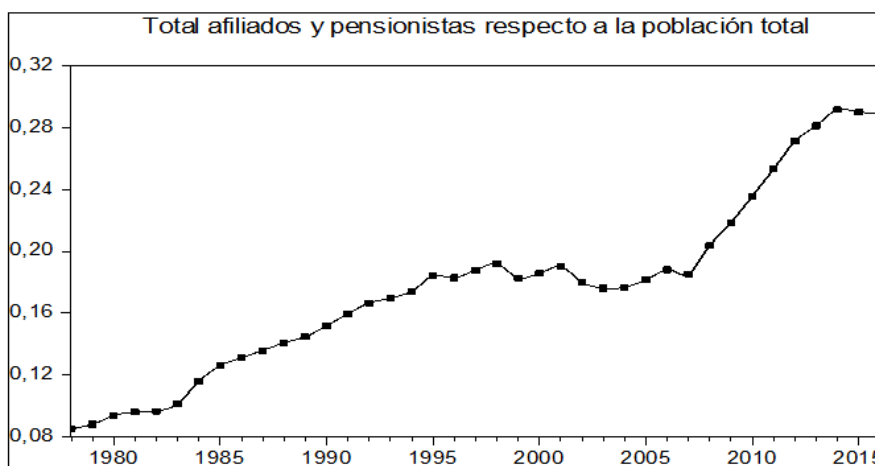


FIGURA VII.
Afiliados y pensionistas respecto a la población total, 1978-2016
Elaboración propia (2019) con base en IESS (2016).

En tal sentido, las estadísticas disponibles dan cuenta que la tasa de variación anual promedio del total de afiliados y pensionistas fue de 5,29% en 1978-2016, aunque más alta hasta 1999 (5,91% en 1978-1999) y menor entre 2000 y 2016 (4,52%), a pesar de las reformas al sistema y del cambio constitucional que buscó darle mayor universalidad y cobertura al sistema de pensiones.

Sin embargo, como se viene sosteniendo, respecto a la población total se ve en la figura anterior que la proporción de cobertura ha aumentado significativamente, pues en la mayor parte de los años se ve una tasa de aumento en el número de afiliados y pensionistas mayor a la tasa de aumento de la población total ecuatoriana. Particularmente significativo fue la diferencia entre ambas tasas de variación entre 2008 y 2014. En estos siete

años la tasa de aumento en el número de afiliados y pensionistas fue 340% mayor a la tasa de crecimiento poblacional.

Si bien a corto plazo parece ser optimista este desempeño, en relación al alcance del sistema respecto a la población, podría estar indicando ciertos retos a futuro pues si la población está creciendo a menor velocidad significaría que, desde una perspectiva intertemporal, se manifestaría una caída en el ratio afiliados a pensionistas, dado que los que ahora mismo son afiliados posteriormente pasaran a ser pensionistas en el futuro, mientras que disminuye el ritmo de crecimiento de nuevos afiliados a juzgar por el bajo ritmo de crecimiento poblacional presente. Una primera aproximación a tal resultado se revela en la Figura VIII.

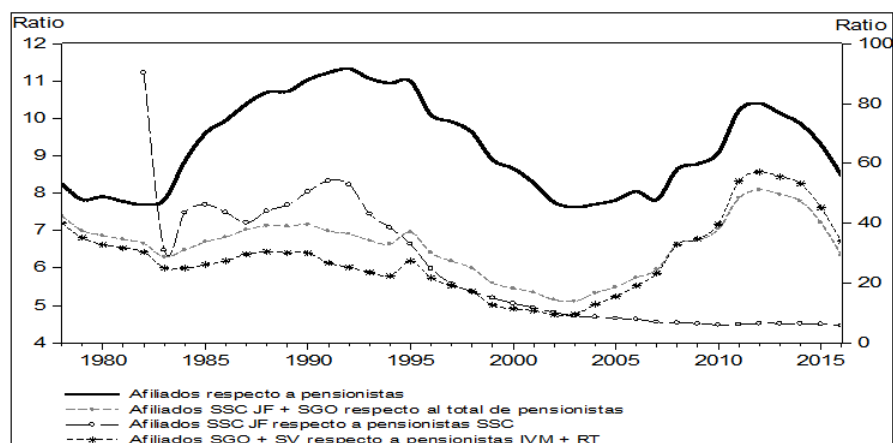


FIGURA VIII.
Ratios por tipo afiliados respecto a pensionistas
Elaboración propia (2019) con base en IESS (2016).

En ese orden de ideas, en el período o década más reciente la proporción de afiliados total en el sistema respecto a los pensionistas exhibe una tendencia decreciente, aún más entre la proporción de afiliados que cotizan en el SSC y en el SGO respecto al total de pensionistas, es decir, descontando los afiliados que son dependientes y trabajadores del hogar no remunerados.

Este desempeño deja interrogantes sobre la viabilidad del sistema en el futuro, pues si bien el aumento en la población beneficiaria de la seguridad social es un objetivo valioso, la dinámica poblacional impone restricciones sobre la sostenibilidad financiera del sistema en el futuro, aún más si la economía pierde competitividad y una alta proporción de los trabajadores deben dedicarse a la actividad económica informal. En ese sentido, la tendencia decreciente muestra que cada vez hay menos afiliados reportando contribuciones presentes para financiar las contingencias del grupo de pensionistas actuales.

En el año 2016, por cada un pensionista hubo 8,48 personas afiliadas en el sistema, 6,34 de ellas correspondieron a afiliados categorizados como jefe de familia en el SSC más afiliados del SGO. En el caso específico del seguro social campesino, por cada pensionista actual, existen 5,84 afiliados jefe de familia, mientras que la proporción es mayor en el seguro general obligatorio, por cuanto por cada pensionista del seguro contra invalidez, vejez y muerte más riesgos del trabajo existen a su vez 6,71 personas afiliadas al SGO.

4. RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD ECONÓMICA GENERAL

El desempeño de la seguridad social, sobre todo en relación al sistema de pensiones, es comparado respecto al desempeño de la actividad económica general de la economía ecuatoriana. Al respecto, la Figura IX reporta la tasa de variación porcentual en el Producto Interno Bruto real, como medida de la actividad económica, junto a las tasas de variación del total de afiliados y pensionados, por un lado, y del total de afiliados y pensionados respecto a la población total, por otro.

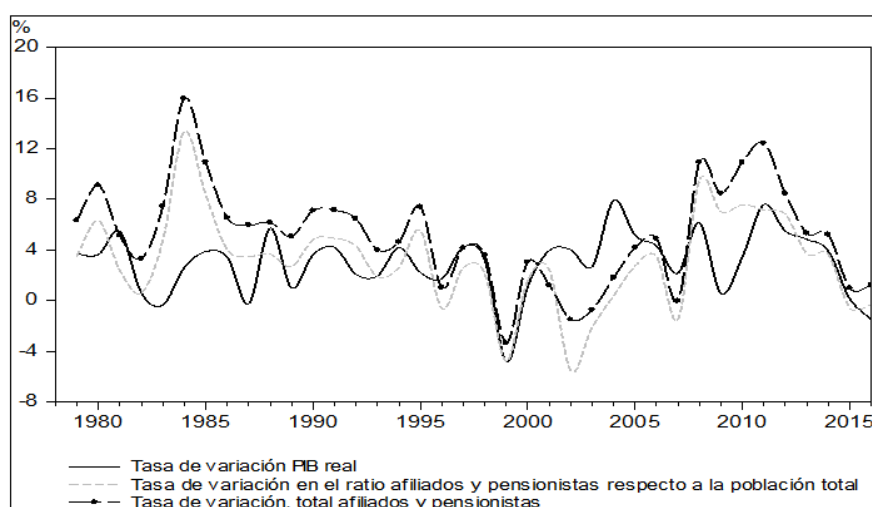


FIGURA IX.
Variaciones porcentuales del PIB y de la cobertura del sistema de pensiones
Elaboración propia (2019) con base en IESS (2016).

En el período de estudio, el PIB real creció en promedio a una tasa anual de 2,99%, mientras que el total de afiliados y pensionistas lo hizo a 5,29%, y descontando la población, una aproximación al índice de cobertura, ostentó un incremento promedio de 3,22%. En general, la asociación entre la cobertura respecto a la población y el número de afiliados y pensionistas con el PIB es positiva, aunque no muy fuerte.

La correlación simple entre las series de la tasa de crecimiento del PIB real y la tasa de crecimiento del total de afiliados y pensionistas respecto a la población es de 0,36, y con respecto al total bruto de afiliados y pensionistas es de 0,37. Sin embargo, en líneas generales períodos de alta actividad económica se encuentran asociados con períodos donde la tasa de incremento porcentual en la cobertura del sistema de seguridad social y pensiones en el Ecuador ha sido mayor, y viceversa, cuando la actividad económica decrece al mismo tiempo se ralentiza la tasa de crecimiento en el número total de afiliados y pensionistas.

Del mismo modo, el análisis estadístico de las series revela que por cada un punto porcentual de variación en el PIB entre un período y otro se encuentra asociado con una variación promedio de 0,87% en el número de afiliados al sistema de pensiones, y con una variación promedio de 0,56% en el número de afiliados jefes de familia y del seguro general obligatorio.

Esto significa que existe una rigidez en la incorporación de nuevos afiliados cada vez que la economía crece, es decir, el número de afiliados aumenta menos que proporcionalmente al producto, en consecuencia, la economía debe hacer un mayor esfuerzo productivo para incorporar nuevos afiliados que realizan los aportes. Esto puede deberse a la rigidez del mercado de trabajo, donde los costos de contratación y despidos son altos, de manera que en una expansión típica el empleo aumenta más en el sector informal que en el sector formal de la economía. Ahora bien, en el sector informal quizás el trabajador para conseguir una plaza de empleo lo tiene que hacer sacrificando la posibilidad de afiliarse al sistema de pensiones, debido a que el empleador no quiere asumir el costo adicional en términos de mayor costo marginal de producir y contratar un empleado nuevo.

CONCLUSIONES

En esta investigación producto de los resultados obtenidos se concluye que el sistema de seguridad social en Ecuador, en lo que respecta a afiliaciones y pensionistas, ha tendido a ser más inclusivo, pues ha tomado en cuenta a los trabajadores y otros miembros dependientes de la sociedad, como por ejemplo en el sector agrícola los dependientes de los jefes de familia trabajadores. No obstante, se ha observado que la relación

entre el crecimiento del PIB y el crecimiento del número de afiliados y pensionistas presenta rigidez, pues, aunque la economía crezca hay un rezago o incapacidad del sistema de pensiones de absorber nuevos afiliados que realicen los aportes que, pudiesen eventualmente, garantizar la sostenibilidad financiera del sistema en el futuro.

Esta situación se convierte de hecho en uno de los principales desafíos del sistema de cara al futuro, pues las previsiones y tendencias de crecimiento económico del Ecuador por sí mismo son bajas, de manera que el reto para el país consiste en aumentar la tasa de crecimiento promedio, y hacer que crezca más rápido la tasa de afiliación, para lo cual se necesitará formalizar el aparato productivo. Con lo anterior, se garantiza la generación de contratos de trabajo indefinidos para que mejoren las condiciones estructurales del mercado de trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional Constituyente - ANC (1998). *Constitución de la República del Ecuador. Decreto Legislativo N°. 000. RO/1 de 11 de agosto de 1998*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0061.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente - ANC (2008). *Constitución de la República del Ecuador. Decreto Legislativo N°. 0. Publicación en el Registro Oficial 449 de Fecha 20 de octubre de 2008*. Última reforma 13 de junio de 2011. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6716.pdf>
- Bolívar, S. (1819). *Documento 3589. Discurso de angostura, pronunciado por el libertador Simón Bolívar el 15 de febrero de 1819, en el acto de instalación del segundo congreso de Venezuela*. Recuperado de <http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/buscador/spip.php?article9987>
- Celis, K. (2015). *El envejecimiento y el sistema general de pensiones del Ecuador*. (Tesis de postgrado). Universidad de Chile, Chile.
- Gibbon, E. (1843). *The history the decline and fall of the Roman Empire*. Vol. III. New York: Harper & Brothers.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - IESS (2016). *Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística Boletín estadístico. No. 22*. Recuperado de <https://www.ieess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+22+2016?version=1.0>
- Himmelfarb, G. (1988). *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Keynes, J. M. (2011). *Essays in persuasion*. London: Palgrave Macmillan.
- MacKay, A., y Ditchburn, D. (1997). *Atlas of medieval Europe*. New York: Routledge.
- Muñoz, C. S. (2003). *Nueva Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. La Victoria: Editorial Cedil.
- Petterson, D., y Pyle, G. (1991). The geography and mortality of the 1918 influenza pandemic. *Bull Hist Med*, 65(1), 4-21.
- Sánchez-Castañeda, A. (2004). *El derecho a la seguridad social*. Tomo III. México, D. F.: Unam (Universidad Nacional Autónoma de México – Porrúa).
- Schlesinger, A. (1968) *The age of Roosevelt. The crisis of the old order 1919-1933*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Villasmil-Molero, M., Alvarado-Peña, L. J., Socorro-González, C. C. y Gamboa-Cacedo, N. (2018). Contribuciones parafiscales: Factor determinante para la seguridad social. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, XXIV(3), 21-35.

NOTAS

- 1 El Great Slump fue la crisis económica que afectó al Reino Unido incluso antes que la Gran Depresión estadounidense. Entre sus principales causas se encuentran: la quiebra del banco austriaco Credit Anstalt, la política de control de cambios imperante en el mundo, el enorme débito público de los gobiernos, la caída de la inversión extranjera directa, la destrucción del 40% de la flota mercante británica, la caída de la inversión británica en el resto del mundo por el orden

de un 20%, el mantenimiento de la Libra esterlina dentro del esquema del Patrón oro a una tasa fija de US\$ 4,86 UK £ (Keynes, 2011).

- 2 La ley de los pobres tiene como antecedente conocido a la Ley de Isabel I de 1601 y fue una legislación de asistencia a los desvalidos. Esta legislación isabelina fue complementada con legislaciones acerca de los asentamientos, cuyo cumbre fue la de 1662. Esta ley establecía que el recién llegado a una comunidad no podía establecerse y convertirse en una carga económica. En 1782 se aprobó la Ley Gilbert que introdujo el principio de ayuda exterior para los pobres capacitados, es decir, subsidios a los desempleados con cargo a los impuestos locales. Producto de las malas cosechas y las guerras napoleónicas se introdujo los Acuerdos de Speenhamland. Los economistas clásicos en general expresaron su desaprobación este tipo de legislación. En la comisión formada en 1832 para reformar la legislación contra la pobreza formó parte el famoso economista inglés Nassau William Senior y Edwin Chadwick. Senior desempeñó el papel clave en la redacción del informe sobre la legislación en 1834, que terminó convirtiéndose en la Ley de Enmienda a la Ley de Pobres. Esta legislación estableció: 1) se eliminaba las ayudas externas y en su lugar se estableció las casas de trabajo (work houses); y 2) el traspaso de la gestión del sistema de ayuda desde las autoridades locales a un órgano central con jurisdicción nacional. En la primera medida, se siente la influencia de la mentalidad clásica en economía de la mano de Senior y en la segunda medida la influencia de un liberal utilitarista, seguidor de las ideas de Jeremy Bentham (Himmelfarb, 1988).
- 3 Esta ley incluía el primer programa de beneficios de desempleo. Ese pago fue de siete chelines a la semana y en algunos casos tenía una extensión de hasta 12 meses. En 1921 se introdujo una legislación llamada Unemployment Insurance Act de marzo de 1921 en que se introdujo el concepto de prueba de búsqueda de trabajo (seeking work).
- 4 Mejor conocido como Beveridge Report. Su nombre se debe al economista liberal William Beveridge. En él se identificaron lo que se calificó como los cinco demonios: falta de estándares morales, ignorancia, pobre, ocioso y enfermo.
- 5 Cuando el Partido Laborista ganó las elecciones generales de 1945, se adoptaron las recomendaciones del Reporte Beveridge, naciendo de esta forma el denominado Welfare State, que incluía inicialmente las siguientes leyes: Family Allowances Act de 1945, National Insurance (accidentes industriales) Act de 1946, National Insurance Act 1946, National Health Service Act de 1946, Pensions (incremento) Act de 1947, Landlord and Tenant (control de rentas) Act de 1949, National Insurance (accidentes industriales) Act de 1948 y el National Insurance Act de 1949. Posteriormente, la seguridad social en Reino Unido estuvo sujeto a una serie de consensos que duró desde 1945 hasta 1979 cuando Margareth Thatcher ganó las elecciones por el Partido Conservador. En ese momento, el énfasis en el diseño de programas de Welfare State pasó del empleo de propuestas consideradas como keynesianas a una visión más liberal en el sentido de Milton Friedman o Friedrich von Hayek.
- 6 Que debía ser la combinación y la cooperación bajo la supervisión de la autoridad federal ensanchada. Lo antes expuesto, exigía la creación de nuevas instituciones públicas y privadas para hacer los que la competencia había hecho alguna vez: equilibrar la economía, las instituciones y alterar el patrón de toma de decisiones individuales en términos de inversión, precios y producción de bienes y servicios (Schlesinger, 1968).
- 7 Para Muñoz (2003), en la América Hispánica colonial, especialmente en las Leyes de Indias, se logró hacer una recopilación de reales cédulas, cartas, leyes y reglamentos, cuya compilación, codificación se debe al rey Carlos II de España en 1860. Por ejemplo, se expone la prohibición del trabajo de indígenas menores de 18 años, el trabajo indígena en pesca o desagües de perlas. Además, se establecía la obligación del patrono de suministrar comida y vestido a sus trabajadores, así como como la obligatoriedad de la asistencia patronal en la cura de niños enfermos, el regentar hospitales dotados de personal y medicinas.