

# La seguridad social en el Ecuador, historia y cifras

Jimena Sasso



Foto: Ma. Fernanda Acosta

## Cifras

La seguridad social es un tema de interés para todas las naciones democráticas ya que por medio de ella se busca disminuir los riesgos y vulnerabilidades que enfrenta la sociedad, y en particular la más marginada. En el Ecuador, el debate sobre esta cuestión ha sido reabierto recientemente con el fin de modificar la ley de Seguridad Social vigente y adaptarla al mandato de la Constitución Política de 2008. Con el fin de conocer la situación actual de la seguridad social en el país, en este artículo revisamos de manera breve y concisa, la historia del sistema de seguridad social ecuatoriano y algunas cifras nacionales.

El origen del Sistema de Seguridad Social en el Ecuador se remonta a principios del siglo XX cuando se dictaron las leyes de 1905, 1915 y 1918 para amparar a los empleados públicos, educadores, telegrafistas y dependientes del poder judicial. Posteriormente se creó la Caja de Pensiones, con la que se buscaba proteger a los empleados públicos, civiles, militares y bancarios con beneficios de jubilación, montepío civil y fondo mortuario.

A principios del siglo XXI, respondiendo al nuevo contexto económico y demográfico del país, caracterizado por el aumento del desempleo y del empleo informal, así como por elevados niveles de inflación que llevaron a la fragilidad financiera del sistema de seguridad social, se realizó una modificación importante a éste: se aprobó en el Congreso Nacional el 30 de noviembre de 2001, la transformación de un sistema público con un régimen financiero de reparto a un modelo mixto, el cual “no cierra el programa o sistema público sino que lo reforma y lo convierte en un componente que se combina con otro nuevo componente de (ahorro) individual, en este caso, al retirarse, los asegurados reciben dos tipos de pensiones: básica (es una prestación definida y regulada por Ley) y complementaria (prestación indefinida que el jubilado recibe de acuerdo con el monto acumulado en su cuenta individual) (Pazmiño y Robalino, 2004:15).

El modelo mixto, define al IESS como la entidad responsable de la prestación del Seguro General Obligatorio (SGO), el cual está conformado por cuatro seguros, que son administrados independientemente y son considerados patrimonios autónomos:

- Seguro General de Salud Individual y Familiar.
- Seguro General de Riesgos de Trabajo.
- Sistema de Pensiones por Vejez, Invalidez y Muerte y,
- Seguro Social Campesino
- Además, provee otras prestaciones como Fondos de Re-

serva, Cesantía y Otras prestaciones económicas de corto plazo.

De acuerdo con un estudio del Banco Central, los cambios más importantes que esta reforma trajo son los siguientes:

1. Estructural: creación del sistema mixto de pensiones mediante dos pilares, el Régimen Solidario Obligatorio, en el cual todos los trabajadores participan y el Régimen de Ahorro Individual Obligatorio, que consiste en la capitalización en cuentas individuales de los aportes personales correspondientes a los trabajadores cuyos salarios se ubican dentro de determinados umbrales.
2. Paramétrica: aumento de la edad mínima de jubilación de 55 a 60 años y la modificación de la metodología de cálculo de las pensiones, a las cuales, de acuerdo al planteamiento, se las actualizaría en función de un índice medio de salarios<sup>1</sup>.
3. Institucionales y de control: se refieren a la separación de las reservas de los distintos fondos que administra el IESS, prohibiendo el uso “cruzado” de los recursos de un programa para financiar otro, así como al control del origen y uso de los recursos públicos por parte de la Contraloría General del Estado y a la supervisión y control de la Superintendencia de Bancos y Seguros encargada del Sistema Nacional de Seguridad Social (Pazmiño y Robalino, 2004: 5).

Además del IESS existen otras dos instituciones que participan en la administración de programas de seguridad social: el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía

Tabla 1. Afiliados al IESS por quintiles de ingreso

Quintil de ingresos	Ingreso promedio/mes US\$	Número de afiliados	% afiliados
1	37	104,873	23.6
2	97	119,284	26.9
3	150	171,901	38.8
4	220	358,752	80.9
5	661	443,579	100.0
Total		1,198,389	270.2

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (ENEM-DU), INEC, 2003 (Durán, 2007: 32)

Tabla 2. Población total que está afiliada o cubierta por algún tipo de seguro de salud a nivel nacional y por área

Seguros de Salud		Nacional	Urbano	Rural
Tienen seguro	%	21.4%	22.2%	19.8%
	Población	2,836,668	1,875,769	960,899
No tienen seguro	%	78.6%	77.8%	80.2%
	Población	10,441,691	6,559,869	3,881,822
Seguros de Salud		Nacional	Urbano	Rural
Seguro privado	%	24.5%	34.0%	5.8%
	Población	694,083	638,175	55,908
IESS	%	66.5%	53.7%	91.6%
	Población	1,887,973	1,008,220	879,753
Otros seguros	%	9.0%	12.2%	2.6%
	Población	254,612	229,374	25,238

Fuente: INEC

Tabla 3. Población total está afiliada o cubierta por algún tipo de seguro de salud por región

Seguros de Salud		Costa	Sierra	Amazonía
Tienen seguro	%	17.8%	25.7%	17.6%
	Población	1,179,658	1,544,096	112,914
No tienen seguro	%	82.2%	74.3%	82.4%
	Población	5,444,935	4,466,749	530,006
Seguros de Salud		Costa	Sierra	Amazonía
Seguro privado	%	27.6%	23.4%	5.8%
	Población	325,973	361,578	6,531
IESS	%	67.0%	65.1%	81.9%
	Población	790,134	1,005,351	92,489
Otros seguros	%	5.4%	11.5%	12.3%
	Población	63,551	177,167	13,894

Fuente: INEC

Nacional (ISSPOL) los cuales ofrecen programas de seguridad cerrados –es decir orientados solo a personal de sus instituciones– y tienen un alcance de alrededor de 0.6% de la población (Durán, 2007: 22).

De acuerdo con la Constitución Política de 2008, el acceso a cobertura de la seguridad social es un derecho de todas las personas, incluyendo el trabajo no remunerado en los hogares, el de autosustento en el campo, el trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo (art. 34). Así mismo establece en el artículo 449 que “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, subsidiariedad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas”.

En este sentido, este artículo constitucional garantiza beneficios como la protección frente a los riesgos de enfermedad (incluidas las pérdidas temporales de ingresos que supone la enfermedad y acceso a atención integral en salud), creación de condiciones adecuadas de seguridad y salud en el trabajo que disminuyan los altos índices de accidentes, enfermedades y muertes por causas laborales, mortalidad infantil y juvenil; acceso a jubilación y, en general, protección frente a condiciones de incertidumbre económica que afectan directamente el bienestar familiar. En consecuencia, la baja cobertura que en un país se tenga respecto a la protección social revela grandes riesgos para la población y una pesada carga económica y social que retroalimenta la marginación y la pobreza (Durán, 2007: 28).

Si bien estos beneficios están garantizados en la Constitución Política de 2008, los riesgos que ocasiona la baja cobertura en la protección social en el Ecuador continúan presentes. De acuerdo con datos de la Quinta Ronda de la Encuesta de Condiciones de Vida<sup>3</sup> realizada por el INEC entre noviembre del 2005 y octubre del 2006, solo el 21.4% de la población nacional tenía algún tipo de seguro, lo que quiere decir que la gran mayoría de los ecuatorianos, es decir 10,441,691 personas (78.6% de la población nacional) no contaban con ningún seguro. Por otra parte, cuando la cobertura se mide con respecto a la población económicamente activa (PEA), encontramos que el índice de cotizantes se ha mantenido en un valor del orden del 23%; “esto significa que de cada 100 personas en actividad económica, 77 no cotizan a la seguridad social” (Durán, 2007: 27).

En efecto, el sistema de pensiones presenta un bajo nivel de cobertura, escasa protección a los sectores más vulnerables de la población y desequilibrios actuariales. No obstante, es importante destacar que las recientes reformas realizadas a la Ley del Seguro Social buscan modificar esta situación, ya que en lo referente a las pensiones y jubilaciones se busca aumentar progresivamente las pensiones con el fin de disminuir las desigualdades. “El proyecto [de reforma de ley] determina que las pensiones de invalidez, vejez, incapacidad permanente total o absoluta, de riesgos del trabajo y las de monotopio, se incrementarán al inicio de cada año (a partir del 2011) en la misma proporción que el incremento del salario básico unificado del trabajador en general, con la finalidad de asegurar el acceso a una pensión digna que será mejorado con la multiplicación por un factor variable determinado en función de porcentajes del salario básico unificado” (Asamblea Nacional, 2010)<sup>3</sup>.

Según datos de la CEPAL, Ecuador es uno de los varios países de América Latina en los que la cobertura de seguridad social es baja, ya que además de él también “en Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú solo un tercio o menos de los ocupados urbanos aportaban a los sistemas de seguridad social, mientras que en Chile y Costa Rica la cobertura era superior a dos tercios de los ocupados. Sin embargo en casi todos los países los avances de cobertura fueron escasos” (CEPAL, 2008:111). Así mismo, la exclusión de la seguridad social en la región afecta principalmente a las mujeres y los niños, pues sólo el 15% de las mujeres participan de los sistemas de seguridad social, lo que se compara con el 25% de los hombres (CEPAL, 2008:111); lo que se repite en Ecuador pues solo el 13.5% de mujeres cuenta con cober-

tura de seguridad social frente a 17% de los hombres, inequidad que se presenta en casi todos los grupos de edades: en el país solo el 5% de los infantes y los menores de edad en general tienen protección social (Durán, 2007).

Otra de las características de la seguridad social en Ecuador y América Latina es que la población protegida corresponde a los estratos de mayores ingresos, fenómeno típico en los países de Latinoamérica de baja cobertura de la seguridad social. En el país, mientras que el 20% más pobre de la población concentra el 9% de afiliados, el quintil superior de ingresos concentra el 37% de la afiliación (Durán, 2007: 32).

La deficiencia en cobertura en el país se observa también en su distribución por niveles rural y urbano. Como se puede apreciar en la Tabla 2 solamente el 22.2% de la población urbana y el 19.8% de la población rural tiene algún tipo de seguro (ECV 2006). Respecto a los asegurados con algún tipo de seguro, del 21.4% del total nacional, el 66.5% está asegurado en el IESS, mientras que el 24.5% cuenta con seguro privado y el 9.0% con otro tipo de seguro como el del ISSFA, del ISSPOL o algún Seguro Comunitario.

Las desigualdades en aseguramiento se manifiestan también en las tres regiones continentales del Ecuador; si bien el IESS es el principal asegurador, en todas las regiones siguen siendo pocas las personas con seguro. Como se puede ver en la Tabla 3, la región Sierra es la de mayor alcance con 25.7% de su población asegurada, frente a la Costa y la Amazonía que tienen 17.8% y 17.6% respectivamente. En las tres regiones, el IESS es la institución responsable de la seguridad social de la mayoría de la población, cubriendo en la Amazonía al 81.9% de la población de esta región, al 67% de la Costa y al 65.1% de la Sierra.

Sin embargo en el aseguramiento por provincia encontramos deficiencias importantes, pues el porcentaje de personas que no están afiliadas ni cubiertas por algún tipo de seguro llega a niveles cercanos al 100%. Como se puede observar en las siguientes tablas, Los Ríos, El Oro y Tungurahua son las provincias con mayor porcentaje de personas no afiliadas y sin algún tipo de seguro, superando el 80% de su población. En contrapartida, las provincias que tienen menor porcentaje de personas que no están afiliadas ni cubiertas por un seguro no reflejan mejores números, pues no bajan del 70%.

Ahora bien, la ausencia de afiliados al seguro social público en el país refleja otro problema: la evasión de contribuciones al IESS relacionada a una costumbre que los empleadores mantienen –fortalecida con las reformas laborales de 1998-2002 que permitieron la flexibilización laboral– en la que buscan la manera de evadir las contribuciones ya sea mediante la declaración de salarios menores a los reales, o a través del no registro de sus trabajadores en el seguro. Esto se materializa en un importante déficit de ingresos al Instituto y que no llegan, por lo tanto, a formar parte de las prestaciones a los asegurados. De acuerdo con estimaciones de 2005 “si todos los trabajadores asalariados ecuatorianos fueran incorporados al Seguro Social, independientemente del tamaño de establecimiento y rama de actividad económica, los ingresos de la Institución en los seguros de salud, pensiones, riesgos del trabajo y cesantía, se incrementarían en cerca de US\$800 millones. Esta cifra sobrepasa los gastos actuales del IESS, que en el año 2005 sumaron aproximadamente US\$679 millones” (Durán, 2007: 37).

A esto se suma la gran cantidad de personas que se encuentran con formas de empleo precarias, es decir de “baja productividad, por lo general de mala calidad y que se vinculan con aspectos tales como la inestabilidad laboral, las bajas remuneraciones y la falta de acceso a la seguridad social” (CEPAL, 2008: 108).

En este contexto, el problema del aseguramiento social en el Ecuador refleja un problema estructural que tiene que ver no solo con las dificultades financieras y de servicio que tiene el IESS para proteger a las y los trabajadores y sus familias sino también con la creencia entre empleadores y empleados de que es una pérdida de dinero pagar las contribucio-

Tabla 4. Población total afiliada o cubierta por algún tipo de seguro de salud por provincia

Provincias con mayor porcentaje de personas que no están afiliadas ni cubiertas por algún tipo de seguro de salud		
Provincias	Población	%
Los Ríos	654,403	90.0%
El Oro	522,630	68.0%
Tungurahua	420,454	85.7%
Provincias con menor porcentaje de personas que no están afiliadas ni cubiertas por algún tipo de seguro de salud		
Provincias	Población	%
Pichincha	1,858,115	50.3%
Loja	306,518	71.7%
Chimborazo	324,703	74.2%
Fuente: INEXC		

nes al seguro social, y también a la incapacidad económica real de grandes sectores de la población que se encuentran en situación de subempleo o desempleo.

#### Fuentes utilizadas

- Asamblea Nacional (2010) “Asamblea debate reforma a la Ley de Seguridad Social para revalorizar las pensiones del IESS” Octubre, 21. <http://www.asambleanacional.gov.ec/201010214530/noticias/boletines/asamblea-debate-reforma-a-la-ley-de-seguridad-social-para-revalorizar-las-pensiones-del-iess/Imprimir.html> (consultada 22 noviembre 2010)
- Duran, Fabio. 2007. “República del Ecuador: Diagnóstico del sistema de seguridad social” (Borrador preliminar). Oficina Internacional del Trabajo Oficina Subregional de OIT para los países andinos Bolivia-Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela. Departamento de Seguridad Social / OIT Ginebra. Septiembre. 197 p.
- Encuesta de Condiciones de Vida, Quinta Ronda 2005-2006, Folleto de Indicadores de Salud. INEC. [www.inec.gov.ec](http://www.inec.gov.ec)
- CEPAL. 2008. “Panorama Social AL 2008. Capítulo II Empleo, Pobreza y la Nueva Meta del Milenio” p. 1-68
- Pazmiño S. y G. Robalino. 2004. “La seguridad social en el Ecuador” Apuntes de Economía No. 47. Banco Central del Ecuador.

#### Notas

- 1 “El objetivo del índice es estimar las variaciones registradas en los ingresos corrientes de los trabajadores, comprendidos en los grandes sectores de la actividad pública y privada, que sean remunerados exclusivamente en dinero” (AA.VV, 2001: 39).
- 2 La información de la Quinta Ronda es la más reciente con que se cuenta a la fecha. El Censo 2010 a realizarse el próximo 28 de noviembre arrojará información actualizada que deberá ser considerada en futuros análisis.
- 3 El proyecto de reforma de la Ley de Seguridad Social se encuentra actualmente en proceso de aprobación del Ejecutivo, por lo que será necesario un posterior análisis sobre los resultados de la misma.