ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANÍSTICAS Y ECONÓMICAS

"ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ECUATORIANO BAJO EL CONTEXTO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL DE LATINOAMÉRICA".

TESIS DE GRADO

Previa a la obtención del Título de:

INGENIERA COMERCIAL Y EMPRESARIAL
ESPECIALIZACIÓN: FINANZAS

Presentado por:

ERIKA GONZÁLEZ VARGAS
MARIUXI MERA MURUZUMBAY

GUAYAQUIL - ECUADOR
2007

DEDICATORIA

A Dios, por ser mi guía y darme la fortaleza necesaria para lograr mis objetivos.

A mis padres, quienes me han brindado su apoyo incondicional para culminar mi carrera universitaria.

Erika G.

DEDICATORIA

A Dios, por iluminar mi vida.

A mis padres, por el esfuerzo que han realizado para que termine la educación superior.

A mis hermanas, por el apoyo que siempre me dieron.

Mariuxi M.

AGRADECIMIENTO

A Eco. Mariela Méndez y Eco. Isabel Moscoso, por la ayuda y comprensión que nos brindaron durante la elaboración de este documento.

A todas las personas que de una u otra forma colaboraron con nosotras.

Erika G.
Mariuxi M.

TRIBUNAL DE GRADUACIÓN

Ing. Oscar Mendoza Macías, Decano
Presidente

Eco. Mariela Méndez Prado
Director de Tesis

Eco. Juan M. Domínguez Andrade
Vocal

DECLARACIÓN EXPRESA

" La responsabilidad del contenido de esta Tesis de Grado, nos corresponde exclusivamente; y, el patrimonio intelectual de la misma a la Escuela Superior Politécnica del Litoral".

Erika González Vargas

Mariuxi Mera Muruzumbay

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE GRÁFICOS

ÍNDICE DE TABLAS

INTRODUCCIÓN

Los sistemas de Seguridad Social fueron establecidos con el propósito de brindar a la población la protección necesaria ante las diferentes contingencias que se presentan en el transcurso de la vida, como son: enfermedad, maternidad, riesgos ocupacionales, desempleo, invalidez, vejez o muerte.

En América Latina, estos sistemas se han desarrollado con marcadas diferencias entre unos y otros, así podemos señalar que, existen países con sistemas que protegen a sus asegurados contra todas las contingencias anteriormente mencionadas y que tienen una amplia cobertura; países con sistemas que cubren parcialmente dichas contingencias y cuya cobertura es mínima; y, países que se encuentran entre los dos extremos. A su vez, los sistemas de Seguridad Social de varios países latinoamericanos han enfrentado graves déficits financieros que los han llevado a implementar reformas paramétricas y estructurales, éstas últimas han convertido los tradicionales sistemas de reparto en los nuevos regímenes de capitalización individual.

El presente documento tiene como finalidad comparar el sistema de Seguridad Social Ecuatoriano con los sistemas de varios países de América Latina, haciendo énfasis en los sistemas de pensiones (Invalidez, Vejez y

Muerte) que constituyen, junto al seguro de salud, los programas de Seguridad Social más costosos.

El primer capítulo contiene conceptos básicos de la Seguridad Social: su historia, los principios fundamentales en los que debe estar sustentada, los tipos de reformas que se han implementado en los sistemas de pensiones y una breve descripción de la Seguridad Social en América Latina.

En el segundo capítulo se presentan los antecedentes y prestaciones de tres tipos de sistemas de Seguridad Social: Sustitutivo (Chile), Mixto (Costa Rica) y de Reparto (Cuba), así como los requisitos para acceder a dichas prestaciones; la descripción y características de los sistemas de pensiones, su financiamiento, el análisis del efecto que la transición demográfica tiene en dichos sistemas y un cuadro comparativo entre los sistemas de pensiones de diez países de América Latina.

El tercer capítulo comprende la descripción del Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano, de los integrantes del sistema, las prestaciones que ofrece, su financiamiento y el análisis del efecto de la transición demográfica. También contiene un cuadro en el que se presentan los requisitos, financiamiento y cuantía de las prestaciones que conceden los diferentes Institutos de Seguridad Social (IESS, ISSFA e ISSPOL) y el análisis del sistema de pensiones ecuatoriano en comparación con los sistemas de pensiones de diez países de América Latina.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones, con lo que se pretende resumir los aspectos más relevantes de este documento y establecer sugerencias sobre como mejorar el actual Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano y posibles soluciones a los principales problemas que enfrenta.

CAPÍTULO I
LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1 DEFINICIÓN

La Organización Internacional del Trabajo[1] (OIT) ha definido a la Seguridad Social como "la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos".

[1] La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un organismo especializado de las Naciones Unidas que procura fomentar la justicia social y los derechos laborales internacionalmente reconocidos.

1.2 SÍNTESIS HISTÓRICA

La Seguridad Social como tal nace en Alemania, como resultado del proceso de industrialización, las fuertes luchas de los trabajadores, la presión de las iglesias, de algunos grupos políticos y de sectores académicos de la época. Inicialmente los trabajadores se organizaron en asociaciones de auto-ayuda solidaria destacándose las mutuales de socorro mutuo, las cooperativas de consumo y los sindicatos.

El primer gran documento de compromiso social del Estado fue el Mensaje Imperial, del 17 de noviembre de 1821, anunciando protección al trabajador en caso de enfermedad, accidente, vejez o invalidez total o parcial. Impulsadas por el Canciller Alemán Otto Von Bismarck, fueron refrendadas tres leyes sociales que representan hasta hoy, la base del Sistema de Seguridad Social Universal[2]:

- Seguro contra Enfermad, 1883.
- Seguro contra Accidentes de Trabajo, 1884.
- Seguro contra Invalidez y Vejez, 1889.

En 1919, al concluir la Primera Guerra Mundial, se fundó la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ésta estableció el Seguro social como instrumento fundamental de protección de los trabajadores y sus familias contra ciertos riesgos sociales, en ese mismo año, la OIT tomó su primer acuerdo en este campo protegiendo a la maternidad. La primera generación de estos acuerdos se basaba en el concepto de seguro social y se aplicaba a ciertas categorías de trabajadores. En 1935 Estados Unidos promulgó la ley de “Seguridad Social”, la primera en usar dicho vocablo, el cual también se utilizó en la ley de Nueva Zelanda de 1938[3].

---

[2] Los resultados de la aplicación de este modelo fueron tan eficaces que muy pronto fue extendido a Europa y un poco mas tarde a otras partes del mundo.

[3] Mesa-Lago, 2004.

Un segundo gran componente de la Seguridad Social fue introducido desde Inglaterra por Sir William Beveridge, en 1942, conocido como el "Plan Beveridge", que integraba los seguros sociales, la asistencia social y los seguros voluntarios complementarios, éste contenía una concepción mucho más amplia de la Seguridad Social, tendiendo a contemplar las situaciones de necesidad producidas por cualquier contingencia y tratando de remediarlas cualquiera que fuera su origen. Este segundo componente fue adoptado por países europeos y se procuró extender a América Latina y otras partes del mundo. En 1944, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo presenta la declaración de los fines y objetivos de la OIT y de los principios que deberían inspirar la política de sus miembros[4].

La Seguridad Social adquiere tal relevancia que, en 1948, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, aparece como parte integrante de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.” [5]

En 1952, en la reunión de la OIT, se constituyó el Convenio 102 que estableció la norma mínima de Seguridad Social. En septiembre de 1966, en la VIII Conferencia de Estados Americanos, países miembros de la OIT adoptaron lo que se denomina la Declaración de Seguridad Social de las Américas, en Ottawa, la que señala: “La Seguridad Social deberá ser un instrumento de auténtica política social para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta

---

[4] En su titulo III, establece: ..."La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan extender medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia medica completa."

[5] Art. 22, Declaración Universal de los Derechos Humanos.

nacional. Tiene función política y económica. Revaloriza los recursos humanos y el trabajo del individuo que es la mayor riqueza de las naciones."

Las Conferencias Internacionales de la OIT (realizadas con representación tripartita: trabajadores, empleadores y gobiernos) han aprobado una serie de acuerdos sobre Seguridad Social reforzando sus principios. La segunda generación de estos instrumentos se estableció después de la Segunda Guerra Mundial, basada en un concepto más amplio de Seguridad Social y dirigida a toda la población. El más importante de los convenios es el Convenio 102, otros convenios y recomendaciones fueron aprobados en los decenios del 60 y el 80 y el más reciente en 2000[6]. Estos instrumentos contienen los principios básicos convencionales de la OIT que rigieron en el mundo sin ningún reto significativo hasta finales de la década de los ochenta.

"Los cambios económicos, sociales y demográficos ocurridos en los últimos dos decenios del siglo XX, así como la acción influyente en la Seguridad Social de los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, FMI, BID) y el proceso de globalización, han gestado un nuevo paradigma de la Seguridad Social, auspiciando reformas estructurales que se desvían de varios de sus principios convencionales e introducido nuevos principios".[7] En la Conferencia de 2001, la OIT preparó un documento y acordó una resolución tripartita sobre seguridad social la cual proclama que continúa basándose en sus principios fundamentales pero respondiendo a los nuevos retos. Afirma que "cada sociedad debe elegir cual es la mejor forma de garantizar la seguridad del ingreso y el acceso a la atención de salud", pero que "todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos".[8]

---

[6] Convenio 183, sobre la protección de la maternidad.

[7] De acuerdo a Carmelo Mesa-Lago, los dos nuevos principios son: la promoción del ahorro nacional y del mercado de capitales e inmunidad a la intervención estatal y política. (Mesa-Lago, 2004).

[8] OIT, 2002.

1.2.1 EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA

1819
Simón Bolívar afirma: "El sistema de gobierno más perfecto es el que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política".

1883
Ante la presión sindical y política en Alemania, Bismarck (el Canciller de Hierro), instituye el primer régimen de Seguridad Social.

1889
Se crea el seguro de invalidez y vejez, se aplicó inicialmente a las enfermedades y luego a los accidentes de trabajo.
Beneficiaba a los asalariados y la afiliación era obligatoria, se financiaba y administraba en forma tripartita.

1906
Los trabajadores franceses, en la Carta de Amiens, reivindican el derecho a la Seguridad Social.

1911
En Inglaterra, se instituye el seguro de desempleo.

1917
La Revolución Rusa tiene un gran impacto en este ámbito, debido a que el Estado Soviético fue instituyendo políticas de Seguridad Social.

La Revolución Mexicana consagra la Seguridad Social en el artículo 123 de la Constitución de 1917. Este artículo se convirtió en la Carta de los Derechos de los Trabajadores.

1919

Al culminar la Primera Guerra Mundial, el nacimiento de la OIT (a través de la Declaración XIII del Tratado de Versalles), significó la consolidación de políticas sociales para proteger a los trabajadores ante todo tipo de riesgo.

1927

Se constituye en Bélgica, con los auspicios de la OIT, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

1935

Se implanta en Estados Unidos el Primer Sistema de Seguridad Social para la vejez, supervivencia y paro forzoso. A través de esta ley, la Social Security Act adquiere definitivamente esta denominación. Se aplica realmente a partir de 1938.

1938

En Nueva Zelanda, se instaura un sistema de Seguridad Social durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial.

1941

La Carta del Atlántico establece entre sus objetivos "el progreso económico y la Seguridad Social".

1942

William Beveridge, desarrolla un plan integral de seguridad social, esto determina que al término de la Segunda Guerra Mundial comience a generalizarse la institución de sistemas de Seguridad Social en todos los países.

La Declaración de Santiago de Chile establece que: "cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la Seguridad Social”.

1944

La Declaración de Filadelfia, promueve la Recomendación Nº 67 de la OIT sobre "La Seguridad Social de los Medios de Vida" como componente esencial de la Seguridad Social Integral.

1948

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 22, consagra como un derecho esencial a la Seguridad Social.

1951

Aparece la Carta Social Europea donde se consagra la Seguridad Social como política fundamental.
Se constituye la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social que trabaja sobre un proyecto de Código Iberoamericano sobre Seguridad Social.

1952

La OIT, en su Conferencia anual realizada el 28 de junio de 1952, acuerda el Convenio 102.

1963

El 19 de marzo, se crea el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) como órgano de Docencia y Capacitación de la Conferencia Inter-americana de Seguridad Social (CISS).

1980

Coincidiendo con la institución del pensamiento neoliberal, se inició la “Ola de Privatización” de la Seguridad Social, siendo su modelo latinoamericano el aplicado en Chile.

1990

Se crean los Convenios Argentino-Brasileño y Argentino-Uruguayo. Existe una Convención de Seguridad Social de los países Centroamericanos, pero no es operante. Costa Rica es el país que más ha desarrollado un buen sistema de Seguridad Social.

1993

En diciembre, se promulga en Colombia la Ley 100 recreando el sistema de Seguridad Social, pero desmejorando los derechos y beneficios de los trabajadores.

1994

En diciembre, el Protocolo de Ouro Preto que redefine la organicidad del MERCOSUR, establece que el Sub Grupo de Trabajo Nº 10 es el responsable de asumir los Asuntos Laborales, de Empleo y Seguridad Social.

1995

El 8 de diciembre se aprueba en México la Nueva Ley del Seguro Social (NLSS) que entró en vigencia el 1 de julio de 1997. En Argentina, Perú, El Salvador y otros países se ha puesto en marcha la privatización de los sistemas de Seguridad Social. Uruguay ha ensayado un modelo mixto.

1997

Surgen acuerdos bilaterales y multilaterales debido al proceso de integración.
El art. 86 de la Constitución de Venezuela establece "La Seguridad Social como servicio público de carácter no lucrativo" motivando una decisión del BID que transmitió al gobierno venezolano que no podía aportar su cooperación financiera y técnica si no privatizaba la Seguridad Social.

1998

El 14 de diciembre se firma el Acuerdo Multilateral sobre Seguridad Social del MERCOSUR, el art. 2 expresa: "Los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes, reconociéndose, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes con respecto a los específicamente mencionados en el presente Acuerdo".

2000

El 15 de marzo, se firma un Convenio entre la CCSS y la Federación Costarricense de Trabajadores Autónomos, por el cual se acuerda extender la aplicación de los seguros sociales en forma de cotización colectiva para grupos organizados, rigiéndose para todos los efectos por los alcances del Reglamento del Seguro Voluntario.

1.3 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

La Seguridad Social fundamenta su organización y funcionamiento en los siguientes principios básicos[9]:

- **Universalidad:** Se refiere a la garantía de protección social para toda la población, ante las diferentes contingencias, sin distinción de ningún tipo.

- **Solidaridad:** Implica la protección a los menos favorecidos en base a la participación de todos los contribuyentes al sistema. La solidaridad entre generaciones radica en que los trabajadores activos coticen al sistema para financiar las prestaciones de los pasivos.

- **Equidad:** Consiste en la entrega de las prestaciones del sistema en proporción directa al esfuerzo de los contribuyentes y a la necesidad de amparo de los beneficiarios.

- **Comprensividad y suficiencia:** Se refiere al amparo que debe brindar el sistema contra todos los riesgos o contingencias sociales y que sus prestaciones deben ser suficientes para asegurar un nivel mínimo adecuado.

- **Eficiencia:** Es la mejor utilización económica de las contribuciones y demás recursos disponibles, para que los beneficios que el sistema ofrece sean prestados en forma oportuna, adecuada y suficiente.

---

[9] El Sistema de Seguridad Social de Ecuador comprende solo cinco de estos principios: universalidad, solidaridad, equidad, suficiencia y eficiencia; e incorpora otros dos: obligatoriedad (prohibición de acordar cualquier afectación, disminución, alteración o supresión del deber de solicitar y el derecho de recibir la protección del Seguro General Obligatorio) y subsidiariedad (auxilio obligatorio del Estado para robustecer las actividades de aseguramiento y complementar el financiamiento de las prestaciones que no pueden costearse totalmente con las aportaciones de los asegurados).

- **Sostenibilidad financiera:** Se refiere a la necesidad de mantener en equilibrio el Sistema de Seguridad Social, para lo cual, es indispensable realizar estudios actuariales que permitan determinar la viabilidad financiera del sistema a largo plazo.

- **Unidad:** Implica la articulación de políticas, instituciones, procedimientos y prestaciones, a fin de alcanzar el objetivo del sistema.

- **Participación:** Consiste en el fortalecimiento del rol protagónico de todos los actores sociales, públicos y privados, involucrados en el Sistema de Seguridad Social[10].

- **Responsabilidad del Estado:** Se refiere al compromiso que debe tener el Estado con respecto a la buena gestión de las instituciones y servicios para asegurar la protección social a los asegurados.

1.4 SISTEMAS DE PENSIONES

1.4.1 DEFINICIÓN

Los sistemas de pensiones son mecanismos que permiten asegurar, a las personas que lleguen a la edad de retiro, o que se encuentren incapacitados parciales o permanentes o en caso de muerte, una remuneración digna que les permita cubrir sus necesidades. Los ingresos que recibirán estas personas dependerán del tipo de sistema que se utilice.

[10] Los asegurados deben tener participación en la administración del sistema con la finalidad de dar a conocer sus necesidades y a la vez concientizarlos sobre el cumplimiento de sus obligaciones.

1.4.2 CLASIFICACIÓN

Existen diversos criterios para clasificar los sistemas de pensiones, éstos pueden ser: por tipo de contribución, tipo de financiamiento o de acuerdo al sector institucional que administra el programa. De acuerdo al **Tipo de Contribución** o beneficio se clasifican en:

- **Planes de Beneficio Definido**: el sistema se compromete a pagar al trabajador una anualidad específica al momento de su retiro. Comúnmente el beneficio es proporcional a los años de servicio, así como a una medida del último salario percibido (por ejemplo, un promedio de los últimos cinco salarios más altos). Otros tipos de pensiones ofrecen beneficios fijos, usualmente de acuerdo con los años de servicio.
- **Planes de Contribución Definida:** se especifica el monto con el que deben contribuir tanto la empresa como el trabajador, pero no se establece el beneficio que habrá de recibir éste al momento del retiro, ya que los beneficios dependen únicamente del rendimiento de los activos en los que se hayan invertido los recursos del fondo de pensiones.

La diferencia más obvia que suele hacerse entre ambos esquemas se refiere a la distribución del riesgo entre el trabajador y el prestador del seguro. En el esquema de beneficio definido, el trabajador no incurre en riesgo, debido a que, el oferente es quien debe mantener el fondo en balance actuarial. En el esquema de contribución definida el beneficio depende del rendimiento de mercado, así el administrador del sistema se limita sólo a proveer de los recursos invertidos al trabajador, quien asume la totalidad del riesgo de inversión.

Otro criterio de clasificación se refiere al **Tipo de Financiamiento** del plan, éstos son:

- **Planes de Reparto:** las contribuciones son canalizadas a un fondo común, que es utilizado para pagar los beneficios de los jubilados actuales del plan, no existe un fondo de reserva que se invierta y capitalice. Idealmente, el sistema se encuentra equilibrado, por lo que los ingresos son iguales a los beneficios en cada período. Los trabajadores actuales pagan las pensiones en el período presente bajo el supuesto de que los trabajadores futuros pagarán las pensiones que a ellos les corresponderán en el mañana.
- **Planes de Capitalización:** las contribuciones pasan a formar parte de un fondo de reserva que es invertido y cuyos rendimientos serán parte de los beneficios a pagar a los jubilados. Este plan puede ser colectivo o individual, por lo que la reserva se ubica en un fondo mancomunado o en cuentas individuales[11].

Un último criterio de clasificación se refiere al **Sector Institucional** que ofrece y administra el programa:

- **Planes Públicos:** son creados por el Estado, quien generalmente los administra, aún cuando esta última función puede ser delegada al sector privado. Por lo general son obligatorios y se basan en el principio de "adecuación social", lo que significa que los beneficios otorgados por el sistema proporcionan una cierta calidad de vida a todos los contribuyentes, lo que implica un elemento redistributivo. Los programas públicos pueden ser tanto de reparto como capitalizables, total o parcialmente.
- **Planes Privados:** son ofrecidos por el sector asegurador privado y, a diferencia de los planes públicos, éstos son voluntarios y se basan en el principio de "igualdad individual". Esto último significa que, cada

[11] Previendo posibles cambios demográficos en el futuro, los planes colectivos deben usar el régimen financiero de prima media escalonada, el cual se traduce en incrementos periódicos en las primas de financiamiento con el transcurso de los años, que se determinan en función de los resultados obtenidos en las proyecciones financieras del monto de reserva actuarial constituida y de la tasa de interés real que afecta a esta reserva.

contribuyente recibe una protección directamente relacionada con la cantidad de sus contribuciones con un criterio de equivalencia actuarial, por lo que deben ser totalmente capitalizables.

En la tabla 1.1 se resumen las características de los tipos de sistemas de pensiones de acuerdo a su clasificación.

TABLA 1.1
CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES
DE ACUERDO A SU CLASIFICACIÓN.

Clasificación	Características
Tipo de Contribución	**a) Beneficio Definido:** • Otorga una pensión específica, generalmente, proporcional a los años de servicio. • El riesgo es asumido por el oferente del sistema. **b) Contribución Definida:** • Se establece el monto de contribución pero no el beneficio a recibir. • El riesgo es asumido por el asegurado.
Tipo de Financiamiento	**a) Sistema de Reparto:** • Las aportaciones son destinadas a un fondo común. • No existe un fondo de reserva. • Los afiliados activos financian las pensiones de los pasivos. **b) Sistema de Capitalización:** • Las aportaciones son destinadas a un fondo de reserva. • El fondo de reserva puede ser individual o colectivo. • Las pensiones se financian con el saldo acumulado de los aportes más sus rendimientos.
Sector Institucional que lo administra	**a) Públicos:** • Son creados por el Estado. • Generalmente son obligatorios. • Se basan en el principio de “adecuación social”. • Pueden ser de reparto o capitalizables. **b) Privados:** • Son ofrecidos por el sector de seguros privado. • Son voluntarios. • Se basan en el principio de “igualdad individual”. • Son totalmente capitalizables.

Elaborado por las autoras.

1.4.3 TIPOS DE REFORMAS

Existen dos tipos de reformas que se pueden aplicar a los sistemas de pensiones, las reformas estructurales y las no estructurales o paramétricas[12].

Las **reformas paramétricas** mantienen el sistema público pero lo transforman con diversos objetivos, entre ellos: extender la cobertura poblacional, normalizar las condiciones de adquisición de derechos entre diversos grupos cubiertos, eliminar o reducir el déficit y hacerlo más viable financieramente dentro de un período o mejorar su eficiencia y proveer pensiones más adecuadas. Algunos ejemplos de este tipo de reformas son:

- Aumento de la edad de retiro.
- Incremento de la tasa de contribución al sistema.
- Modificación de la fórmula para el cálculo de la pensión.

Las **reformas estructurales** modifican radicalmente el sistema público, ya sea, sustituyéndolo, adicionándolo o haciéndolo competir con un sistema privado. Estas reformas pueden ser de tres tipos:

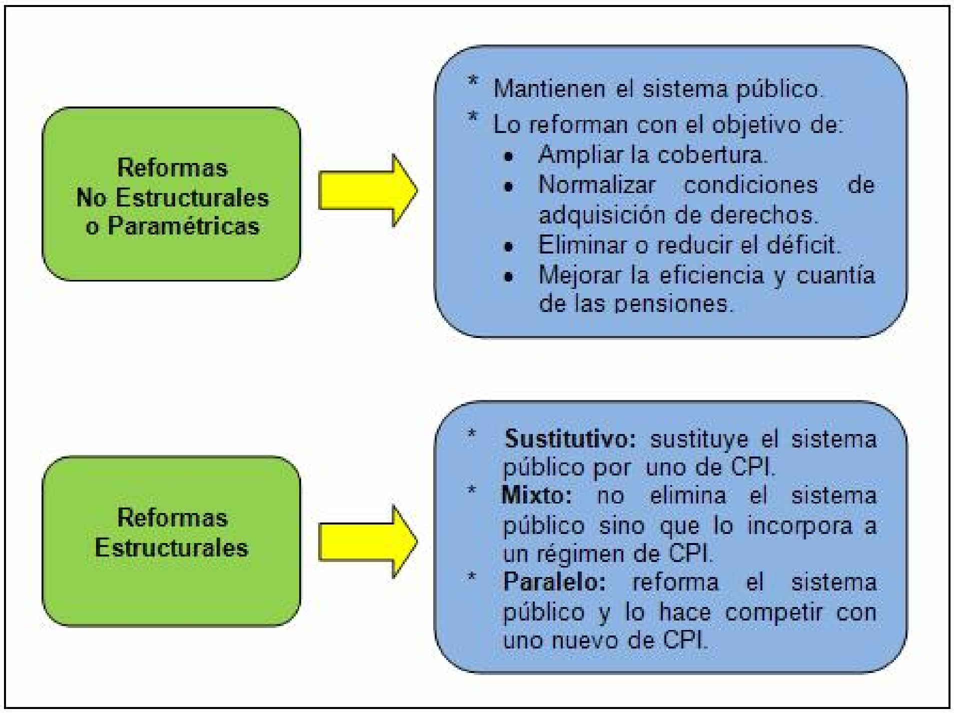
- **Sustitutivo:** Cierra el sistema público y lo reemplaza con un sistema nuevo de capitalización plena e individual (CPI).

- **Mixto:** No cierra el sistema público sino que lo reforma y lo integra como componente básico-solidario (primer pilar, otorga una pensión básica) con un nuevo componente de CPI (segundo pilar, concede una pensión complementaria).

[12] Mesa-Lago, 2004.

➢ Paralelo: Reforma parcial o totalmente el sistema público y termina su monopolio creando un nuevo sistema de CPI que compite con el público.

GRÁFICO 1.1
TIPOS DE REFORMAS Y SUS CARACTERÍSTICAS.



Fuente: Mesa-Lago, 2004.

La tabla 1.2 muestra los países que han adoptado cada uno de los diferentes tipos de reformas, el año en que la reforma fue implementada, y las características básicas de su sistema de pensiones.

TABLA 1.2

CARACTERÍSTICAS Y TIPOS DE REFORMAS

DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE AMÉRICA LATINA.

Modelo, pais y año de la reforma	Sistema	Cotización	Prestación	Régimen Financiero	Administración
REFORMAS ESTRUCTURALES					
a) Modelo Sustitutivo • Chile (1981) • Bolivia (1997) • México (1997) • El Salv. (1998) • R. Dom. (2003) • Nicaragua (2004)	Privado	Definida	No Definida	CPI	Privada[b]
b) Modelo Mixto • Argentina (1994) • Uruguay (1996) • Costa R. (2001) • Ecuador[a] (2001)	Público y Privado	No Definida Definida	Definida No Definida	Reparto CPI	Pública Múltiple
c) Modelo Paralelo • Perú (1993) • Colombia (1994)	Público o Privado	No Definida Definida	Definida No Definida	Reparto CPI	Pública Privada[b]
REFORMAS PARAMETRICAS O SIN REFORMA • Brasil • Cuba • Guatemala • Haití • Honduras • Panamá • Paraguay • Venezuela	Público	No Definida	Definida[c]	Reparto	Pública

Fuente: Mesa-Lago, 2004.

[a] En 2001 se publicó la Ley 2001-55 que reformaba el sistema de pensiones, por motivo de la declaratoria de inconstitucionalidad de varios artículos de esta ley, la reforma aún no ha sido aplicada. Actualmente se sigue usando el esquema de reparto.

[b] Múltiple en México, Rep. Dominicana y Colombia.

[c] Cotización definida en parte del programa del sector privado en Brasil.

1.5 DESCRIPCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Los países de América Latina introdujeron sus programas de seguro social mucho antes que otros países en desarrollo en África, Asia y Oriente Medio, a fines del decenio del 70 todos los países de la región tenían dichos programas en vigor pero con diferencias notables entre ellos. Carmelo Mesa-Lago[13] ha clasificado a los países de América Latina en tres grupos: pionero-alto, intermedio y tardío-bajo. Las características de los tres grupos y el orden de los países en cada uno de ellos se describen en el gráfico 1.2.

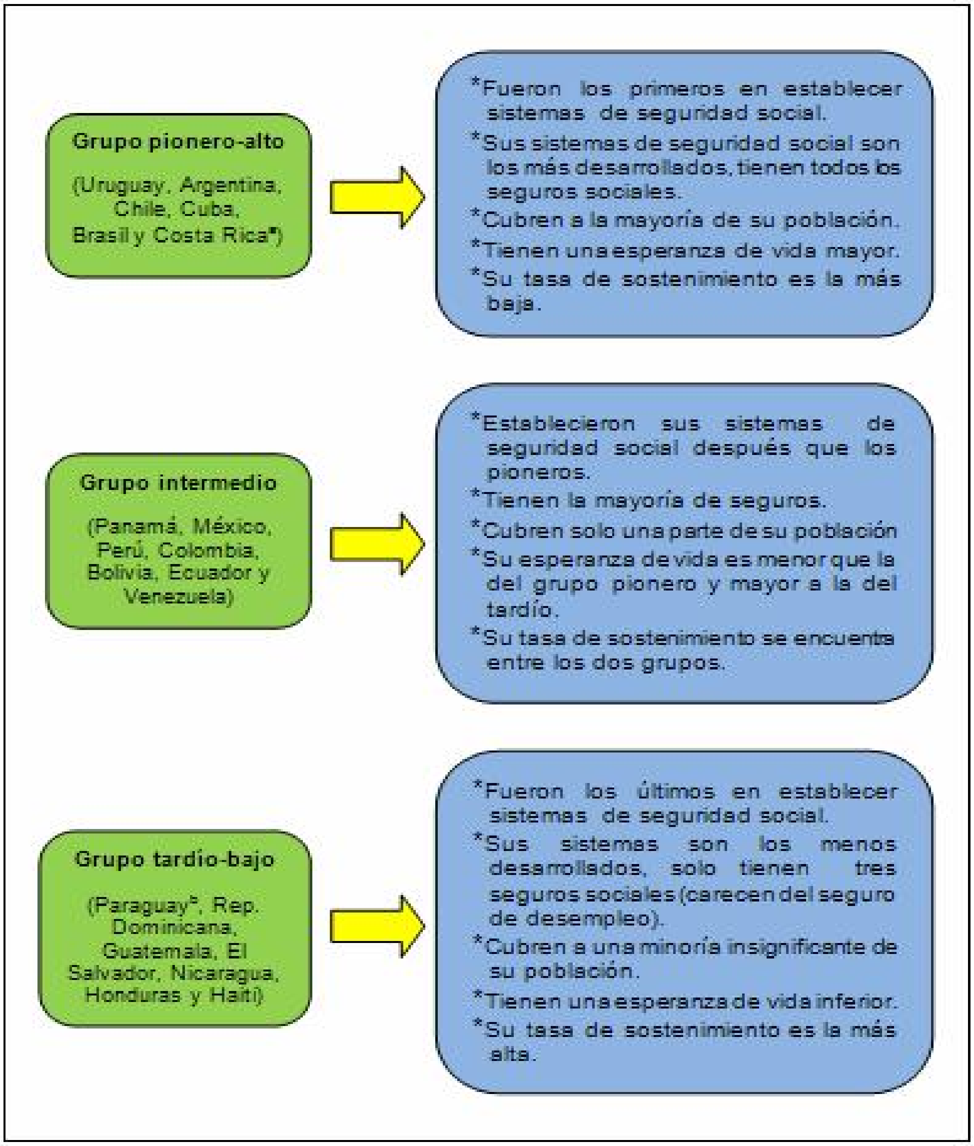
América Latina presenta la distribución de la renta más desigual y ha experimentado crisis económicas más frecuentes y de gravedad creciente. En los últimos años, la región ha asistido a una caída de las tasas de crecimiento, así como a un incremento de la volatilidad de éste, superiores a los de cualquier otra región del mundo, propiciando un evidente aumento de la inseguridad económica. Los sistemas de pensiones en América Latina tienen una cobertura baja y segmentada, debido a que un porcentaje significativo de la población en edad de trabajar percibe ingresos demasiado bajos, tiene un empleo precario e informal o simplemente no tiene empleo. Como resultado, excluyen a una gran parte de los trabajadores y sus familiares de las prestaciones contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte, además existen enormes diferencias de cobertura entre los sectores formales y los informales.

---

[13] Catedrático Distinguido Emérito de Economía de la Universidad de Pittsburg.

GRÁFICO 1.2

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA DE ACUERDO A LAS CARACTERÍSTICAS DE SUS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL.



Fuente: Mesa Lago, 2004.

[a] Por la fecha de creación de sus programas y su población joven, Costa Rica pertenecía al grupo intermedio, pero por la extensión de la cobertura, el desarrollo de su sistema y el costo de éste, fue colocado en el grupo pionero-alto.

[b] Inicialmente, Paraguay se ubicó al final del grupo intermedio, en parte por la fecha de creación de sus programas, pero en 2002 su cobertura era una de las tres más bajas de la región, su esperanza de vida una de las más bajas y el sostenimiento financiero de su sistema era alto en comparación con los otros países; por estas razones el autor decidió que este país ahora encaja mejor en el grupo tardío-bajo. (Mesa-Lago, 2004).

Los sistemas de pensiones se diseñaron para suavizar las fluctuaciones del consumo a lo largo del ciclo de vida y garantizar ingresos dignos a la población mayor. Pero la inestabilidad y bajo crecimiento de las economías latinoamericanas, el lamentable récord de desigualdad en la región, fallas de regulación y supervisión de mercados, los cambios en el papel del Estado, entre otros, han generado nuevos dilemas a los sistemas de protección social. Ante este panorama de crisis social y empobrecimiento de gran parte de la población, le corresponde a la política social un papel clave para contrarrestar las consecuencias negativas de los actuales programas.

En la actualidad, la realidad determina que el 40% de la población latinoamericana vive en condiciones de pobreza, muchos de ellos en pobreza extrema, por lo que queda por resolver, que tipo de política social puede ser la adecuada para conciliar conceptualmente y en la práctica los cambios estructurales necesarios y la estabilidad social. La crisis financiera y las deficiencias de los sistemas tradicionales de seguridad social, fomentan la crisis social. Entre los principales factores que no permiten el desarrollo de la Seguridad Social en América Latina se encuentran:

- Crisis económicas
- Aumento de desempleo
- Bajos ingresos
- Efectos demográficos
- Mala administración

El sistema estatal de servicios sociales se ha desarrollado en forma muy diferente en los diversos países latinoamericanos. Se puede encontrar una combinación de los sistemas clásicos de seguridad social de previsión de enfermedades, vejez e invalidez y sistemas de seguridad social de orientación universalista, por ejemplo, el caso de los servicios gratuitos de salud pública.

En varios países existen sistemas privados de previsión, además de los sistemas públicos de servicios sociales. Argentina, Costa Rica, Cuba, Uruguay y Brasil, tienen los sistemas de Seguridad Social más extensamente desarrollados en América Latina. En casi todos estos países se estableció relativamente un sistema de Seguridad Social basado en el modelo de Bismarck, el cual se extendió progresivamente a sectores cada vez más amplios de la colectividad. Al menos formalmente, la población de estos países está amparada en un 70 a 100% por parte de este sistema.

En el extremo opuesto se encuentran países como Honduras, Guatemala, El Salvador, República Dominica y Bolivia, en donde apenas un máximo del 20% de la población está protegido por sistemas públicos de Seguridad Social. En algunos países, la cobertura se redujo aún más en los últimos 15 años, de acuerdo a un informe preparado por la OIT[14].

Además hay países con un desnivel social considerable y otros con un desnivel entre la ciudad y el campo. En Colombia y Perú, por ejemplo, del 60 al 80% de los empleados en el área de la energía y del 40 al 45% de los trabajadores de la industria procesadora están amparados, pero solo un 5% de los trabajadores del campo reciben cuidados médicos a través del sistema de seguridad social.

En lugar de contribuir a una mayor justicia en la distribución, el sistema estatal de Seguridad Social ha reproducido la estructura social extremadamente desigual y la heterogeneidad estructural de las sociedades latinoamericanas. Todas las críticas que se han hecho a la política social de América Latina y su crisis actual, dieron lugar a nuevas orientaciones en esta materia, desde hace algunos años se han estado ensayando esas propuestas en algunos países latinoamericanos. Tras las reformas se generó un pilar de capitalización individual en varios países pero no se registran

[14] Informe sobre la Reunión Regional Americana.

aumentos del capital físico de la economía en forma proporcional a los aportes de los trabajadores a sus cuentas individuales. No obstante hay importantes desarrollos financieros en algunos países, a causa de la necesidad de regular la inversión financiera de los fondos.

Otro rasgo preocupante es que no se han generado incentivos suficientes para acrecentar la cobertura de la población, la cobertura efectiva medida por la proporción de cotizantes entre los ocupados sigue siendo baja, la regularidad con que se aporta al sistema es intermitente y, por ende, la continuidad del ahorro es irregular, lo cual se traduce en poca acumulación de fondos a la hora de pensionarse.

La implementación de las reformas estructurales ha tenido un gran impacto en la Seguridad Social, debido a que, aunque fueron establecidas con la finalidad de mejorar las prestaciones económicas de los sistemas de pensiones y de mantener el equilibrio financiero de los mismos, han reducido parcial o totalmente la solidaridad, uno de los principios fundamentales de la Seguridad Social.

Las reformas han reemplazado el principio de solidaridad por un "principio de equivalencia" que establece un vínculo muy estrecho entre cotización y prestación a fin de promover incentivos a la afiliación y al pago, así como asegurar el equilibrio entre ingresos y gastos. Este nuevo principio reproduce las desigualdades existentes en el mercado de trabajo, elimina la distribución entre generaciones y traspasa al Estado la función redistributiva mediante la garantía de una pensión mínima y la concesión de pensiones asistenciales. A fines de 2003, once países de América Latina habían introducido reformas estructurales.

CAPÍTULO II
SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL DE AMÉRICA LATINA

2.1 SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DE CHILE

2.1.1 ANTECEDENTES

La seguridad social chilena tiene sus orígenes en la legislación social de principios del siglo XX. La promulgación de la Ley N° 4.054, en 1924, crea la Caja del Seguro Obrero Obligatorio, cuyo objetivo era otorgar cobertura a los riesgos de vejez, invalidez y muerte y brindar beneficios de salud para los obreros, artesanos, campesinos y empleados de servicios domésticos[15].

A partir de 1925 el sistema se empieza a generalizar con la creación de la Caja de Empleados Particulares (EMPART) y la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU), en 1937 se crean las

---

[15] El financiamiento de este sistema era compartido y se realizaba con aportes patronales, estatales y con un porcentaje del salario de los obreros.

normas legales que otorgan los beneficios de prestaciones familiares y subsidio de cesantía, a la vez, entra en vigencia una nueva Constitución Política, la cual consagra la Seguridad Social y garantiza “la protección al trabajo, a la industria y a la obras de previsión social” (artículo 10, núm. 4).

En 1959 se crea el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, cuya función es velar por los derechos de los trabajadores residentes en el territorio nacional y por la asistencia y previsión social. En 1968 se promulga la ley sobre accidentes del trabajo y al año siguiente entra en vigencia la obligatoriedad del Seguro Social en resguardo de los riesgos de los Accidentes del Trabajo y de las Enfermedades Profesionales. En 1971 se establece derecho a licencia y goce de subsidio en favor de la madre trabajadora en los casos de enfermedad grave de hijo menor de un año.

A principios de la década de los ochenta se publican los decretos de ley que reforman y crean un nuevo sistema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales empiezan a funcionar a partir de 1981. Mediante esta reforma, se sustituyó el sistema vigente de pensiones, que funcionaba bajo un esquema de reparto, por un sistema de capitalización individual, administrado por el sector privado. Además, se creó un mercado privado de seguros de salud, que funciona en forma paralela al sistema público, y se descentralizó el sistema público de salud. Dicha reforma determinó las principales características que presenta actualmente el Sistema de Seguridad Social Chileno. El derecho a la Seguridad Social está garantizado por la Constitución, el Estado garantiza el acceso a prestaciones básicas uniformes a través de instituciones privadas o públicas, supervisa los diferentes programas, y cumple un rol subsidiario.

Las reformas implementadas a principios de los años ochenta cambiaron significativamente la estructura y funcionamiento del sector salud. Los cambios fundamentales de ésta fueron: la descentralización y reorganización del sistema público de salud, dando origen al Sistema Nacional de Servicios de Salud; el traspaso de la administración de los consultorios de atención primaria a la Municipalidades; y la creación del sistema de seguros privados (ISAPRES); y, la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA).

En 1982, se establece el Subsidio de Cesantía del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. En la década de los noventa el Gobierno diseña el esquema del Seguro de Desempleo con el objetivo de aumentar la protección social para los trabajadores[16], este nuevo seguro fue aprobado por el poder legislativo en el año 2001.

2.1.2 PRESTACIONES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

El Sistema de Seguridad Social Chileno está integrado por los siguientes programas:

- Régimen de Salud
- Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales
- Prestaciones Familiares
- Seguro de Cesantía
- Subsidio de Cesantía
- Sistema de Pensiones (Invalidez, Vejez y Sobrevivencia)

2.1.2.1 Régimen de Salud.

El sistema de salud chileno ofrece el derecho a prestaciones médicas a favor de todas las personas, las prestaciones incluyen exámenes de medicina preventiva, asistencia médica, curativa y odontológica.

[16] Este seguro, simultáneamente, también proporciona acceso a entrenamiento laboral y asesoría en la búsqueda de trabajo en caso de perder el empleo.

Actualmente, coexisten dos sistemas de salud: el sistema público, con énfasis en la solidaridad; y, el sistema privado, que incluye financiamiento individual y presenta un estrecho vínculo entre las contribuciones y los beneficios otorgados. La principal característica de este sistema es la libre elección, esto es, cada trabajador puede elegir afiliarse al sistema público a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA) o los seguros privados ofrecidos por el Sistema de Seguros Privados (ISAPRES)[17].

En ambos sistemas, los requisitos para acceder a las prestaciones médicas son:

- Contar con la calidad de afiliado y/o beneficiario[18].
- Encontrarse al día en el pago de las cotizaciones.

El sistema de salud se financia con las aportaciones que realizan sus afiliados. La cotización legal es del 7% del salario o de las pensiones, según sea el caso, y en el sistema privado se puede contribuir adicionalmente para conseguir un mejor plan de salud[19]. En el régimen público el Estado efectúa aportes financieros directos para atender el déficit del sistema.

2.1.2.2 Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Este seguro otorga prestaciones médicas para el trabajador afectado y prestaciones económicas para éste o para sus herederos en caso de fallecimiento por causa del accidente. Las prestaciones médicas a las que

[17] Las personas clasificadas como indigentes, que no tienen capacidad de contribución, son beneficiarias del sistema público. Estos reciben atención gratuita en los consultorios de atención primaria de las municipalidades y, en caso de requerir atención más especializada, en los establecimientos hospitalarios del sistema público.

[18] También son beneficiarios los familiares que dependan económicamente del afiliado: hijos menores de 18 años de edad o hasta 24 si estudian, hijos inválidos de cualquier edad, la cónyuge, el cónyuge inválido y en algunos casos los padres.

[19] Otra fuente financiera son las contribuciones directas que deben efectuar los beneficiarios y afiliados al momento de requerir la prestación.

tienen derecho los asegurados son: atención médica, quirúrgica y dental, prótesis y aparatos ortopédicos (incluye la reparación de éstos), rehabilitación, rehabilitación profesional, hospitalización, medicamentos, gastos de traslado y cualquier otro gasto que fuere necesario para el otorgamiento de las prestaciones y recuperación del trabajador. Las prestaciones económicas pueden ser de tres clases de acuerdo al tipo de contingencia:

- Subsidios: En caso de incapacidad temporal.
- Indemnización: En caso de invalidez (pérdida de capacidad de trabajo entre 15% y 40%, causada por accidente de trabajo).
- Pensiones: Pueden ser de invalidez (por pérdida de capacidad de trabajo igual o mayor al 40%) o de sobrevivencia (en caso de fallecimiento del trabajador).

El financiamiento de este sistema está a cargo al empleador, la tasa de cotización básica es de 0,95% del salario; más una cotización adicional variable que depende de la actividad económica y las medidas de prevención que adopte la empresa. Este seguro es de carácter obligatorio y es administrado por entidades públicas y privadas. Por el sector público, operan el Instituto de Normalización Previsional (INP) y el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS). Mientras que, por el sector privado operan las Mutuales de Empleadores.

2.1.2.3 Prestaciones Familiares.

Este beneficio consiste en una prestación monetaria que se asigna a un trabajador o pensionado, por las personas que vivan a sus expensas y que cumplan ciertos requisitos establecidos legalmente, la cuantía de la prestación está en relación con los ingresos de los beneficiarios. Son causantes de prestaciones familiares: la (él) cónyuge cuando sea inválido y dependa del asegurado; los hijos menores de 18 años y los mayores de esta edad, hasta los 24 años, solteros y estudiantes; y, la madre viuda sin límite de edad. El requisito común para todos los causantes de ésta prestación es vivir a expensas del beneficiario y no poseer una renta igual o superior al 50% del ingreso mínimo mensual[20].

El financiamiento de esta prestación se obtiene del presupuesto fiscal a través del Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidio de Cesantía. La administración está a cargo del INP y de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF), también intervienen en la gestión de este régimen: las Mutualidades de Empleadores, las AFP y las Compañías de Seguro.

2.1.2.4 Seguro de Cesantía.

Este seguro consiste en una renta sustitutiva, pagada con cargo a la Cuenta Individual de Cesantía del afiliado (CIC) o del Fondo de Cesantía Solidario (FCS), la renta sustitutiva se puede percibir hasta por cinco meses, según los años de cotizaciones[21]. Este seguro cubre automáticamente a los trabajadores dependientes del sector privado, cuya relación laboral se rija por el Código de Trabajo. El Seguro de Cesantía es obligatorio para los trabajadores contratados después que entró en vigencia (Octubre de 2002) y voluntario para los contratados previamente. Los requisitos para obtener este beneficio son:

- El trabajador debe estar cesante
- Debe contar con un mínimo de doce meses de cotizaciones

[20] Las trabajadoras embarazadas y los trabajadores con cónyuges embarazadas que sean causantes de asignación familiar, tienen derecho a una asignación maternal de monto igual al de la asignación familiar, la que se paga por todo el período del embarazo.
[21] Adicionalmente proporciona acceso a entrenamiento laboral y asesoría en la búsqueda de trabajo en caso de perder el empleo.

El financiamiento del seguro es bipartito: del trabajador y empleador en el caso de la CIC y del empleador y del fisco para el FCS. Los importes son los siguientes:

- Trabajador: cotiza 0.6% a su cuenta individual.
- Empleador: aporta 1.6% a la CIS y 0.8% al FCS.
- Estado: aporta 225.792 UTM[22] anuales.

2.1.2.5 Subsidio de Cesantía.

Este subsidio consiste en una ayuda monetaria, que se otorga al trabajador que ha perdido su empleo y cumpla con los requisitos establecidos en la norma legal. Son beneficiarios de este subsidio los trabajadores afiliados a cualquier régimen previsional, que se encuentren cesantes y que no tengan derecho al beneficio del Seguro de Cesantía. Los requisitos para obtener este beneficio son:

- Estar cesante
- Tener al menos 52 semanas de cotización continuas o discontinuas, dentro de los dos años anteriores a la fecha de cesantía
- Estar inscrito en el registro de cesantes.

El beneficio se otorga por un período máximo de un año y es de monto decreciente, el que coexiste con el beneficio de la asignación familiar y prestaciones médicas, para el trabajador y cargas familiares. El financiamiento se obtiene con cargo al presupuesto nacional, a través del Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidio de Cesantía. La administración del subsidio corresponde al INP y a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, en el caso de los trabajadores del sector privado, y a las entidades empleadoras en el caso de los trabajadores del sector público.

[22] Unidades Tributables mensuales.

2.1.3 DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES

El antiguo sistema de pensiones chileno se basaba en un **sistema de reparto**, de beneficios definidos, administrado principalmente por el Estado El sistema de reparto estaba conformado por varios regímenes especiales de pensiones, siendo los más importantes los de la "Caja de Empleados Particulares" y la "Caja de Empleados Públicos y Periodistas[23]". En todos esos esquemas los beneficios eran financiados con las cotizaciones regulares de los trabajadores activos y los beneficios no guardaban relación con las contribuciones hechas al sistema. La administración correspondía a las Cajas de Previsión, las que otorgaban beneficios variables según cada Caja y no contaban con reajustes automáticos de acuerdo a la inflación, los reajustes se hacían por Ley. Los requisitos para la jubilación eran diferentes, dependiendo el tipo de empleado u obrero o la función que éstos desempeñaran. Entre los años 1970 y 1980, el Estado, a través de la Tesorería General de la República, cubría casi el 28% de los beneficios, ya que el sistema intergeneracional de reparto, no podía hacerse cargo.

En noviembre de 1980 se publica el Decreto de Ley Nº 3.500 que establece el actual Sistema Previsional Chileno, el cual está basado en la **capitalización individual** de los trabajadores afiliados, quienes generan sus futuras pensiones, a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Este sistema tiene por objetivo fundamental, asegurar un ingreso estable a los trabajadores que han concluido su vida laboral, procurando que dicho ingreso guarde una relación acorde con aquél percibido durante su vida activa.

[23] Adicionalmente, coexistían alrededor de una centena de regímenes especiales creados para diversos grupos específicos de trabajadores.

2.1.4 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE PENSIONES

Las principales características del sistema de pensiones chileno son:

- **Capitalización Individual:**
  - Cada afiliado posee una cuenta individual en la cual deposita sus cotizaciones provisionales.
  - Los depósitos se capitalizan y ganan rentabilidad.
  - El capital más la rentabilidad obtenida es recibida por el afiliado o sus beneficiarios sobrevivientes bajo alguna modalidad de pensión.
  - La cuantía de las pensiones depende del monto del ahorro.

- **Administración privada de los fondos:**
  - Los fondos están administrados por entidades privadas (AFP).
  - El objetivo de las AFP es la administración de cinco Fondos de Pensiones: A, B, C, D y E, siendo el "A" el de mayor renta variable.
  - Las AFP depositan las cotizaciones en la cuenta personal de cada afiliado e invierten los recursos y otorgan, posteriormente, los beneficios que correspondan.
  - Las AFP son responsables de que la rentabilidad real anualizada de los Fondos de Pensiones alcance un nivel mínimo[24].

- **Libre elección de la Administradora:**
  - El cotizante elige la AFP a la cual se afilia.
  - El afiliado puede cambiarse de una Administradora a otra cuando lo estime conveniente.

- **Solidaridad en la base:**
  - Existe una pensión mínima garantizada por el Estado igual para todos los trabajadores, independientemente de su remuneración.

[24] Si una Administradora no alcanza la rentabilidad mínima, el Estado realiza la compensación faltante y procede a liquidar la Administradora.

- **Separación entre AFP y Fondo:**
    - El Fondo de Pensiones es un patrimonio independiente del patrimonio de la Administradora, esto es, los recursos acumulados por los Fondos de Pensiones son propiedad, en la fracción que corresponde, de cada uno de los afiliados al Sistema.
    - Los bienes y derechos que componen el patrimonio de los Fondos de Pensiones son inembargables.

- **Incorporación de Seguros Privados:**
    - Las AFP contratan a una Compañía de Seguros que se encarga de las pensiones de invalidez, sobrevivencia y renta vitalicia.

2.1.5 PRESTACIONES DEL SISTEMA DE PENSIONES

El principal beneficio generado por el sistema es el otorgamiento de pensiones, distinguiéndose tres tipos:

- Pensión por Vejez
- Pensión por Invalidez
- Pensión por Sobrevivencia

2.1.5.1 Pensión por Vejez.

Los afiliados al sistema de pensiones chileno pueden acogerse a una pensión por vejez normal o anticipada de acuerdo a los siguientes requisitos:

- *Normal:* Tener 65 años de edad en el caso de los hombres y 60 años de edad en el caso de las mujeres.
- *Anticipada:* Obtener una pensión igual o superior al 50% del promedio de las rentas imponibles de los últimos 10 años de trabajo y obtener

una pensión igual o superior al 150% de la pensión mínima garantizada por el Estado[25].

La norma general actual establece un aumento gradual de los porcentajes de los salarios de referencia (Anexo #1).

2.1.5.2 Pensión por Invalidez.

Este beneficio consiste en una cantidad mensual en dinero, que reciben aquellos afiliados que la Comisión Médica de la Superintendencia de AFP ha declarado inválidos. Luego de ejecutoriado el dictamen y de constituido el saldo de la cuenta, se obtendrá el monto de la pensión de invalidez, que se financiará con este saldo, el que considerará, cuando corresponda, el aporte adicional realizado por la AFP.

Tienen derecho a este beneficio aquellos afiliados no pensionados que tengan menos de la edad legal exigida para pensionarse. El monto de la pensión varía de acuerdo al tipo de invalidez, que puede ser:

- *Total:* pérdida de al menos dos tercios de la capacidad de trabajo.
- *Parcial:* pérdida igual o superior al 50% e inferior a dos tercios de la capacidad de trabajo.

Simultáneamente, la pensión otorgada por invalidez puede ser transitoria[26] o definitiva[27].

---

[25] Los pensionados del antiguo régimen previsional que cotizan en el nuevo sistema de pensiones pueden obtener el beneficio de una pensión por vejez anticipada, para lo cual se requieren dos condiciones: i) Tener al menos 5 años de afiliación al nuevo sistema; y, ii) Obtener una pensión que, sumada a la pensión que reciben del antiguo régimen previsional, sea igual o superior al 50% del promedio de las rentas imponibles en los últimos 10 años.

[26] Subsiste por un período de tres años, al cabo del cual se efectúa una reevaluación de la invalidez que afecta al trabajador, pudiendo ser confirmada y pasando a ser definitiva.

[27] Transcurridos tres años desde que se emitió el primer dictamen, el afiliado es citado por su Administradora a reevaluación donde pueden darse dos situaciones: a) Determinar que el pensionado presenta una pérdida de capacidad de trabajo menor al 50%, con lo cual, el afiliado pasa a ser activo; o, b) Aceptar la invalidez en forma total o parcial, en cuyo caso, la AFP entregará al pensionado el

2.1.5.3 Pensión por Sobrevivencia.

Esta pensión es otorgada a los beneficiarios (cónyuge, hijos o padres, según sea el caso) sobrevivientes a la muerte del afiliado. Tienen derecho a este beneficio los componentes del grupo familiar del afiliado fallecido que cumplan los siguientes requisitos:

- La cónyuge sobreviviente: Debe haber contraído matrimonio con el causante al menos seis meses antes de la fecha de fallecimiento o tres años si el causante era pensionado de vejez o invalidez.[28]
- El cónyuge sobreviviente: Debe ser inválido declarado por las Comisiones Médicas Regionales y cumplir los requisitos señalados en el punto anterior.
- Los hijos solteros que cumplan alguno de los siguientes requisitos:
  - Ser menores de 18 años.
  - Ser mayores de 18 años y menores de 24, si son estudiantes.
  - Ser inválido, cualquiera sea su edad.[29]
- La madre de hijos de filiación no matrimonial: A la fecha del fallecimiento del afiliado debe ser soltera o viuda y vivir a expensas del afiliado.
- Los padres del afiliado: Sólo serán beneficiarios a falta de todas las personas indicadas en los párrafos anteriores, siempre que, a la fecha de fallecimiento del causante, sean cargas familiares reconocidas.

Los porcentajes de la pensión del afiliado varían de acuerdo al beneficiario (Anexo #2).

---

certificado de saldo, para que ejerza el derecho a optar por la modalidad de su pensión definitiva de invalidez.

[28] Esta limitación no se aplica si a la fecha del fallecimiento quedan hijos comunes o la cónyuge está embarazada.

[29] La invalidez debe estar declarada por la Comisión Médica Regional correspondiente, y debe haberse producido antes de que el hijo cumpla 18 ó 24 años de edad, según corresponda.

2.1.6 FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE PENSIONES

El financiamiento del sistema varía de acuerdo a cada uno de los tipos de pensiones que se otorgan.

- **Financiamiento de la Pensión de Vejez:** Las pensiones de vejez se financian con una cotización individual correspondiente al 10% de las remuneraciones y rentas imponibles con un tope de 60 UF, más la rentabilidad ganada por este ahorro personal.

- **Financiamiento de la Pensión Transitoria de Invalidez:** Pueden darse dos situaciones:

a) El afiliado tiene la cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (estaba cotizando al solicitar la pensión): la pensión es pagada por la AFP, con cargo a la Compañía de Seguros[30].

b) El afiliado carece de la cobertura del Seguro indicado (no cotiza hace más de un año): la paga la AFP con cargo a la Cuenta de Capitalización Individual[31].

- **Financiamiento de la Pensión definitiva de Invalidez:** Se financia mediante la cuenta de capitalización individual del afiliado, incluidos el bono de reconocimiento y el aporte adicional, si corresponde. En el caso de los inválidos parciales, de este saldo se retiene un 30%.

- **Financiamiento de la Pensión de Sobrevivencia causada en vida activa**[32]. Pueden darse dos situaciones:

a) No estar cubiertas por el Seguro: se financian solamente con la cuenta de capitalización individual[33].

---

[30] No se usan los fondos de la cuenta individual del afiliado.

[31] Incluidos el bono de reconocimiento y su complemento, si corresponde.

[32] O cuando el trabajador recibía una pensión transitoria de invalidez.

[33] Cotizaciones más ganancias derivadas de la rentabilidad de su inversión, más el bono de reconocimiento.

b) Estar cubiertas por el Seguro: En este caso, la AFP entregará el aporte adicional que corresponda, con cargo a la Compañía de Seguros.[34]

2.2 SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DE COSTA RICA

2.2.1 ANTECEDENTES

Después de la Primera Guerra Mundial se fundaron varios partidos políticos populares, y el más importante fue el Partido Reformista, este partido introdujo un programa político que señaló las condiciones de salud de los trabajadores y sus familias.[35] En 1923 el Partido Reformista se enfrentó con dos partidos de oposición, debido a que ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría necesaria para convertirse en presidente, el representante del Partido Reformista aceptó un trato en el cual Ricardo Jiménez seria el Presidente a cambio de la creación de una Institución que protegería a los trabajadores contra los accidentes ocupacionales y las enfermedades.[36]

En 1941 se aprobó la ley que creó la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), esta ley fue aprobada con importantes cambios que transformaron el proyecto original. La Junta Directiva estaba preocupada por algunos problemas que no fueron resueltos en la ley inicial, para resolver estos problemas, en 1943, se creó la ley que estableció la autonomía institucional, y la Junta Directiva adquirió autoridad para desarrollar sus propias reglas.

---

[34] Para ello se debe calcular el ingreso base del causante, la pensión de referencia que le corresponde y las pensiones de referencia de cada beneficiario. Una vez entregado el aporte a la cuenta de capitalización individual del causante, la AFP pone el saldo a disposición de los beneficiarios para que opten por una Modalidad de Pensión, suscribiendo la Selección de Modalidad.

[35] Incluyendo la necesidad de crear una organización que fortaleciera la lucha contra los parásitos, la pobreza, la malaria, la desnutrición y la tuberculosis.

[36] Jiménez apoyó el establecimiento de un banco de seguro que atendería la administración de todos los seguros comerciales disponibles en el mercado.

En 1961 se enmendó la Constitución Nacional con el artículo 177, que amparó la inclusión de todos los costarricenses en la iniciativa de Enfermedad y Maternidad. Esta decisión política, que fue recibida por la Caja con grandes reservas, implicó el nacimiento del verdadero principio del Seguro Social, donde el beneficio es para toda la población. Costa Rica fue el país que, basado en un ideal democrático, incorporó el Seguro Social como parte del mecanismo de acceso indistinto a la atención de salud[37].

Para el Gobierno de 1970, la cobertura máxima de la CCSS para enfermedad y maternidad fue una política claramente establecida. Por primera vez, el personal del Ministerio de Salud y la CCSS se sentaron para elaborar conjuntamente el Plan Nacional de la Salud, que utilizaría los recursos de ambas instituciones.[38]

En 1972 la Junta Directiva decidió aumentar gradualmente el límite del salario superior y eliminarlo por completo en el término de dos años[39]. A fines de 1970 iniciaron las discusiones sobre una ley dirigida a Beneficios Familiares, esta ley fue aprobada en 1974[40].

Para 1978, cuando la Conferencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) adoptó los programas y los indicadores para lograr la "Salud Para Todos en el año 2000", Costa Rica ya estaba operando dentro de ese

---

[37] Desde la extensión de la cobertura en 1960, la escasez del espacio hospitalario gradualmente se fue tornando más grave, esta necesidad fue satisfecha mediante la inauguración del Hospital México en 1969, la Caja empezó la construcción de su hospital con el generoso apoyo del Instituto Mexicano de Seguro Social.

[38] El Ministerio de Salud asumió la responsabilidad de todas las acciones preventivas a nivel individual y de población. Por su parte, la Caja se encargó de la atención de enfermedades de toda la población.

[39] El objetivo de esta decisión fue incluir a todos los asalariados, independientemente de su ingreso, en la cobertura del Seguro de Enfermedad y Maternidad. Lo mismo sucedió con el programa de Invalidez, Vejez y Muerte, el que en este caso implicó la universalización, al menos de la población cubierta, dentro del plan de jubilación, iniciado de forma voluntaria en 1947.

[40] A pesar de que desde 1974 se promulgó la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, no se estructuró ningún programa al respecto, y los fondos recaudados, están designados a un sinnúmero de programas que, aunque protegen a la familia, son distintos a la protección familiar en el contexto de la seguridad social.

marco y había alcanzado los niveles de morbilidad y mortalidad equivalentes a aquellos encontrados en los países industrializados.

2.2.2 PRESTACIONES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

El Sistema de Seguridad Social Costarricense está compuesto por los siguientes programas:

- Seguro de Enfermedad y Maternidad
- Seguro de Riesgos del Trabajo
- Sistema de Pensiones (Invalidez, Vejez y Sobrevivencia)

2.2.2.1 Seguro de Enfermedad y Maternidad.

El Seguro de Enfermedad comprende asistencia médica general, especializada o quirúrgica; asistencia hospitalaria; servicios de odontología y de farmacia; auxilio por defunción; prestaciones sociales y otros subsidios en efectivo. La prestación económica a la que pueden acceder los cotizantes del **Seguro de Enfermedad** recibe el nombre de **Subsidio por Incapacidad**[41]. Los requisitos para acceder a ésta prestación son:

- Ser trabajador asegurado activo, asalariado o independiente,
- Ser portador de una enfermedad común, que produzca incapacidad para el trabajo.

El subsidio por incapacidad es de hasta cuatro veces el aporte contributivo total (trabajador, patrono y Estado) al Seguro de Salud[42]. En el caso de los trabajadores independientes el monto de los subsidios se otorga

---

[41] Tiene el propósito de sustituir parcialmente la pérdida de ingreso que sufra el asegurado directo activo por causa de incapacidad por enfermedad.

[42] Derivado del promedio de los salarios procesados por la Caja en los tres meses inmediatamente anteriores a la incapacidad.

de acuerdo a los parámetros establecidos en el Reglamento del Seguro de Salud (Anexo #3).

Por su parte, el Seguro de Maternidad incluye asistencia médica y farmacéutica prenatal, así como asistencia obstétrica. La prestación económica a las que pueden acceder las trabajadoras por el **Seguro de Maternidad** recibe el nombre de **Subsidio por Licencia de Maternidad** y tiene el mismo propósito que el Subsidio por Incapacidad. Para que la trabajadora pueda obtener el susidio por licencia de maternidad debe cumplir con un solo requisito: haber aportado por lo menos tres cuotas consecutivas inmediatamente anteriores a la licencia o parto, o seis en los doce meses anteriores al inicio de la licencia o parto[43]. Este subsidio es igual a tres y un tercio veces el aporte contributivo total al Seguro de Salud.

La CCSS administra el Seguro de Enfermedad y Maternidad. El financiamiento de este seguro es tripartito con aportes sobre el salario en los siguientes porcentajes:

- Patronos: 9,25%
- Trabajadores: 5,5%
- Estado: 0,25%

2.2.2.2 Seguro de Riesgos del Trabajo.

Este seguro tiene por objeto suministrar las prestaciones preventivas, médicas y económicas para el trabajador que ha sufrido un accidente o enfermedad con ocasión o como consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena. Este seguro brinda asistencia médico-quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación, también se conceden indemnizaciones por muerte y por incapacidad temporal y permanente.

[43] En el caso de las trabajadoras independientes el monto de los subsidios se otorga en las mismas proporciones del Subsidio por Incapacidad.

Todo empleador está obligado a asegurar (por cuenta propia) a sus trabajadores contra riesgos del trabajo, sean accidentes o enfermedades, en el Instituto Nacional de Seguros (INS)[44]. Las prestaciones económicas se otorgan en los casos de: incapacidad permanente (invalidez), incapacidad laboral temporal o muerte del asegurado[45]. La contingencia de invalidez tiene cuatro modalidades que reciben prestaciones en los siguientes porcentajes:

- *Menor* (pérdida entre 0% y 50% de la capacidad laboral): 60% del salario de referencia si es igual o inferior a 45 días y 100% si es mayor a 45.
- *Parcial* (mayor al 50% y menor al 67%): 100% del salario mínimo y 67% del exceso.
- *Total* (mayor o igual al 67%): 100% del salario mínimo y 67% del exceso.
- *Gran invalidez* (a más de la incapacidad total se requiere de una tercera persona para realizar actividades básicas de vida): 100% del salario mínimo y 67% del exceso, más una suma adicional determinada por el INS.

2.2.3 DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES

Inicialmente, en Costa Rica existían varios **regímenes de reparto** que cubrían a los funcionarios del Estado de instituciones específicas[46]. Tras el surgimiento de la CCSS, el Sistema Estatal de Seguridad Social se dirigió en dos direcciones: el desarrollo del Seguro de Enfermedad y Maternidad y

---

[44] El INS asume los gastos de entierro y de traslado del cadáver en caso de que el trabajador fallezca a causa de un riesgo de trabajo.

[45] La responsabilidad de la institución aseguradora, en cuanto a prestaciones económicas, se determina sobre la base del monto de los salarios informados por el patrono, como devengados por el trabajador, con anterioridad a que ocurra el riesgo.

[46] Estos se desarrollaron especialmente a partir de 1935 y el sistema era financiado a través de cotizaciones tripartitas.

establecimiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). El Seguro IVM se amplía en ocho oportunidades entre 1962 y 1975 y la cobertura se encamina hacia la universalización al extenderse a todos los trabajadores agrícolas y ganaderos en junio de 1975.

En 1992, la Asamblea Legislativa reforma y "unifica" en un solo cuerpo legal, denominado Ley General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, los regímenes dirigidos a funcionarios del Estado[47]. En 1995 la Asamblea Legislativa reforma integralmente la ley del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, generando la Ley Nº 7531, dividiendo finalmente el régimen de reparto y el de capitalización.

Antes de 1999, las principales reformas en materia de pensiones consistieron en la unificación de los Regímenes Especiales y la prohibición del ingreso de nuevos afiliados; las reformas al Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional; el aumento en la edad de retiro en el Régimen IVM de la CCSS, y la aprobación de la Ley Nº 7523 en 1995, que creó el Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN).

El sistema evidenciaba la necesidad de un cambio, debido no solo a los factores ligados a las condiciones socio-laborales o de envejecimiento de la población, sino también a la existencia de problemas de cobertura, morosidad, evasión y subdeclaración, además de las claras y absolutas diferencias en los requisitos y beneficios que se planteaban entre el Régimen General de la CCSS y los regímenes denominados a cargo del Presupuesto Nacional.[48]

---

[47] De esta forma se unifican, los regímenes de Hacienda, Obras Públicas, Músicos de Bandas Militares, Registro Nacional y Ferrocarriles.

[48] Entre los principales problemas de los regímenes especiales de pensiones se encontraban las edades de retiro muy bajas (50 años de edad, 30 años de servicio), y en algunos casos no existía una edad mínima sino solamente el tiempo de servicio. Otro de los problemas eran las reglas liberales para el cálculo de las pensiones (último mes de salario, promedio de los doce últimos meses, etc.), además de la existencia de inequidades entre los mismos regímenes.

La reforma al sistema de pensiones costarricense se basa en un Sistema Multipilar, que contempla los siguientes elementos:

- Sistema básico de reparto, representado por el Seguro de IVM con las modificaciones necesarias;
- Creación de un pilar de ahorro obligatorio de pensión complementaria y contribución definida;
- Fortalecimiento del Régimen Voluntario de pensión complementaria ya existente; y,
- Las medidas indispensables para reforzar financieramente el Régimen No Contributivo, de carácter redistributivo.

El 16 de febrero de 2000 se ejecutó la reforma del Sistema de Seguridad Social Costarricense a través de la Ley de Protección al Trabajador Nº 7983, que introduce el **sistema mixto**, con un pilar público de reparto y un pilar privado complementario y obligatorio de capitalización individual. La última reforma al sistema de pensiones y jubilaciones de Costa Rica se realizó en el año 2005 con la modificación del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS.[49]

2.2.4 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE PENSIONES

A partir de la reforma implementada por la Ley Nº 7983, el sistema de pensiones costarricense queda conformado por cuatro pilares:

- **Pilar Básico:**
    - Constituido por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS y los regímenes especiales sustitutos de éste.

---

[49] Los objetivos que se planteó alcanzar con dicha reforma fueron: i) devolver al Régimen General la sostenibilidad de mediano y largo plazo, ii) revisar los requisitos y beneficios del Régimen en relación con los convenios suscritos por Costa Rica con la OIT, iii) incorporar elementos de justicia y equidad en el Seguro, y iv) mejorar la eficiencia y productividad de la administración.

- Funciona como un sistema de reparto de beneficio definido.
- Se financia con las contribuciones de trabajadores, patronos y el Estado.

➢ Pilar Obligatorio:

- Constituido por el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias.
- Funciona mediante el sistema de capitalización individual, de administración privada y contribución definida.
- Su objetivo es promover los esfuerzos individuales de ahorro para mejorar la pensión básica de vejez.
- Se financia mediante contribuciones de trabajadores y patronos.

➢ Pilar Complementario:

- Constituido por los planes de pensión complementaria de carácter voluntario.
- Al igual que el pilar obligatorio, funciona mediante el sistema de capitalización individual, manejado por las Operadoras de Pensiones Complementarias.
- Su objetivo es brindar un mayor ingreso en la vejez a aquellos sectores que realizan un esfuerzo adicional de ahorro para ese propósito.

➢ Pilar Solidario y Universal:

- Denominado Régimen No Contributivo de Pensiones.
- Es administrado por la CCSS.
- Su objetivo es otorgar una pensión básica a los costarricenses mayores de 65 años, de más bajos recursos y que no tengan acceso a los otros regímenes de pensiones.
- Es financiado por el Estado vía impuestos.

2.2.5 PRESTACIONES DEL SISTEMA DE PENSIONES

El sistema otorga los siguientes tipos de pensiones:

- Pensión por Vejez
- Pensión por Invalidez
- Pensión por Sobrevivencia

2.2.5.1 Pensión por Vejez.

El asegurado puede acogerse a una pensión por vejez normal o anticipada de acuerdo a los siguientes requisitos:

- *Normal:* Cumplir 65 años de edad y acreditar 300 cuotas mensuales.
- *Anticipada:* Cumplir 59 años y 11 meses de edad y acreditar 466 cuotas, en el caso de las mujeres; y, 61 años y 11 meses de edad habiendo aportado 462 cuotas, en el caso de los hombres.

2.2.5.2 Pensión por Invalidez.

Tiene derecho a la pensión por invalidez el asegurado que sea declarado inválido por la Comisión Calificadora, esto es, que por problemas de salud esté limitado para trabajar por lo menos en un 67% en sus capacidades físicas o mentales, siempre que cumpla con las siguientes condiciones:

a) Haber aportado 180 cotizaciones mensuales a la fecha de la declaratoria de invalidez, cualquiera sea la edad del asegurado; y,
b) Haber aportado al menos 12 cuotas durante los últimos 24 meses antes de la declaratoria del estado de invalidez si ésta ocurre antes de

los 48 años de edad, o haber cotizado un mínimo de 24 cuotas durante los últimos 48 meses, si la invalidez ocurre a los 48 o más años de edad.

En ambos casos, se requiere además que cumpla el número de cotizaciones de acuerdo con la edad. A su vez, la pensión por invalidez puede ser de dos tipos:

- *Temporal:* Cuando la incapacidad de la persona puede desaparecer con el tiempo o con ayuda de tratamiento.
- *Permanente:* cuando es evidente que la condición discapacitante no desaparecerá.

2.2.5.3 Pensión por Sobrevivencia.

Para que los beneficiarios puedan recibir pensión por sobrevivencia se requiere que el afiliado haya realizado al menos 180 cuotas mensuales, habiendo contribuido con un mínimo de 12 cuotas durante los últimos 24 meses anteriores a su muerte.[50] Tienen derecho a pensión, los sobrevivientes del asegurado en el siguiente orden:

a) La viuda (o) o la compañera (o) del asegurado (a) que haya dependido económicamente del fallecido, mientras no contraiga nuevas nupcias ni entre en unión libre.
b) Los hijos del asegurado que dependían económicamente del fallecido y cumplan alguno de los siguientes requisitos:
    - Solteros menores de 18 años.
    - Solteros menores de 25 años que estén realizando estudios.
    - Inválidos, independientemente de su estado civil.

[50] Si el asegurado falleciere habiendo aportado al menos 12 cuotas mensuales pero estas no dan derecho a una pensión, sus derechohabientes tendrán derecho a una indemnización.

- Mayores de 55 años que vivían con el fallecido que no tengan otro medio de subsistencia.
- Hijos biológicos o extramatrimoniales póstumos, a quienes reconozca el derecho la Junta Directiva de la CCSS.

c) En ausencia de los anteriores, los padres o hermanos del asegurado que hayan dependido económicamente del fallecido.

Las proporciones de la pensión por sobrevivencia varían de acuerdo al beneficiario (Anexo #4).

2.2.6 FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE PENSIONES

El financiamiento del sistema de pensiones varía para cada uno de los cuatro regímenes o pilares que lo conforman, los cuales son:

- **Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.**
  - Trabajador: 2,5%
  - Patrono: 4,75%
  - Estado: 0,25%

- **Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias**
  - Trabajador: 1,0%
  - Patrono: 3,25%

- **Planes de Pensión Complementaria de Carácter Voluntario**

Se financia mediante las contribuciones voluntarias de los trabajadores y de los patronos.

- **Régimen No Contributivo de Pensiones**

Es financiado por el Estado mediante una combinación de impuestos sobre la planilla salarial e impuestos de ventas.

2.3 SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DE CUBA

2.3.1 ANTECEDENTES

La primera Ley de Seguro Social se dictó en 1913, en ella se establecieron los beneficios de jubilación a favor de los militares y a ésta le siguieron los regímenes de protección para los empleados de las Comunicaciones en 1915, los funcionarios del Poder Judicial en 1917, los empleados de la Administración Pública y los Maestros en 1919, y la Policía en 1920. En 1921 se creó el Retiro Ferroviario y ocho años después el Retiro Marítimo. Entre 1940 y 1958 se crearon 38 instituciones de Retiro Social. En 1955, el Gobierno dictó una Ley reguladora de las aportaciones del Estado que propiciaba un aumento de las recaudaciones administradas directamente por el mismo.

En 1959 funcionaban 52 instituciones de Seguro Social, no obstante el alto número de instituciones, los seguros sociales solo cubrían entre el 40% y el 50% de los trabajadores asalariados, no existía el seguro de enfermedad y la mayoría presentaba una crisis financiera debido, fundamentalmente, a la malversación de los fondos por parte de las administraciones corruptas.

Con el triunfo de la revolución comienza una etapa de transformación de los seguros sociales[51]. Se creó el Banco de los Seguros Sociales, el cual incorporó a todas las Cajas de Retiro del Sector Laboral, nutriéndolas de los fondos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones[52]. En 1960 se unificó la administración de los Seguros Sociales del Estado, lo que permitió posteriormente unificar en un solo cuerpo legal, los regímenes

---

[51] Una de las medidas tomadas inmediatamente fue elevar las pensiones a una cuantía mínima, beneficiando al 88% de las pensiones concedidas hasta 1959.

[52] A la vez, se creó el Ministerio de Bienestar Social con el objetivo de atender las necesidades de la población desamparada.

correspondientes a este sector. En ese mismo año, se confiere al Estado la administración y gobierno de la Seguridad Social.

En 1962 se consagra el principio de que la contribución a los fondos de la Seguridad Social era exclusiva del empleador. Se dispuso igualmente en el mismo año que los gastos de la Seguridad Social se incluyeran en el presupuesto del Estado. En 1963 se promulgó la Ley 1100, que culminó el proceso unificador y representó un momento singular en la aplicación de los principios de universalidad, solidaridad, comprensividad e integridad en el régimen de seguridad social, con una especial característica en relación con otros sistemas de América Latina: no fijaba un período de espera para obtener el derecho a la pensión.

Entre las contingencias cubiertas estuvieron el accidente de trabajo y la enfermedad profesional, adoptando el criterio social de la prevención, asistencia y rehabilitación. Se incluyó la maternidad, la enfermedad común y el accidente de origen común, cuyo seguro social no existía antes en Cuba y se reconoció, a fines de la seguridad social, los tiempos de servicios prestados en cualquier actividad laboral en cualquier tiempo.

El 28 de Agosto de 1979 se promulgó la Ley No.24, "Ley de Seguridad Social", que se encuentra vigente desde el 1 de enero de 1980, esta nueva Ley ratificó los principios fundamentales de la Seguridad Social contenidos en la Ley 1100 de 1963 que la antecedió e introdujo importantes modificaciones en cuanto al amplio alcance dado al campo de aplicación de la Seguridad Social.

2.3.2 DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

El Sistema de Seguridad Social está integrado por dos regímenes: el de Seguridad Social y el de Asistencia Social, juntos forman un sistema integral capaz de garantizar la protección adecuada al trabajador, por enfermedad o accidente, invalidez y vejez y en caso de muerte del trabajador, protege a su familia.

2.3.2.1 Régimen de Seguridad Social.

La protección que brinda este régimen comprende el derecho no solo a prestaciones económicas ante las distintas contingencias, sino prestaciones en especie y también prestaciones en servicios.

- *Prestaciones económicas:* consisten en los subsidios que se otorgan al trabajador en caso de enfermedad o accidente y las pensiones.
- *Prestaciones en especie:* se refieren a los medicamentos y alimentación que recibe el trabajador hospitalizado, así como los aparatos ortopédicos y las prótesis, a las que tiene derecho de forma gratuita el trabajador en los casos de accidente del trabajo o enfermedad profesional.[53]
- *Prestaciones en servicios:* comprenden la asistencia hospitalaria, médica y estomatológica, así como la rehabilitación física, psíquica y laboral y se ofrecen de forma gratuita para toda la población.

2.3.2.2 Régimen de Asistencia Social.

Este régimen actúa como complemento del Régimen de Seguridad Social al proteger a los trabajadores ante determinadas circunstancias y a

[53] Igualmente el trabajador que sufre un accidente de trabajo o una enfermedad profesional y no requiere hospitalización, tiene derecho a que se les suministren gratuitamente los medicamentos.

todos aquellos cuyas necesidades esenciales no estén aseguradas o que por sus condiciones de vida o salud requieran protección especial. Tiene carácter flexible y descentralizado. Brinda prestaciones en servicios, en especies y monetarias.

- *Prestaciones en servicios:* comprenden el ingreso en Hogares de Ancianos[54], los servicios de asistentes sociales, el ingreso de menores en Hogares de Impedidos Físicos y Mentales, la asistencia cultural a los ancianos y pensionados por edad o invalidez, el ingreso en Círculos Infantiles y en los centros con regímenes de internado o seminternado del sistema de educación.
- *Prestaciones en especie:* comprenden aquellos artículos cuya entrega a titulo gratuito en propiedad o en préstamo se determine por los órganos correspondientes de la asistencia social, a fin de resolver las necesidades de un beneficiario o un núcleo familiar. Además de ello desarrolla programas sociales con determinados grupos de la población.

2.3.2.3 Regímenes especiales.

El Sistema de Seguridad Social, además del Régimen General, está compuesto por seis regímenes especiales, que protegen a trabajadores que se dedican a actividades en las que por su naturaleza o por la índole de sus procesos productivos, requieren adecuar los beneficios de la Seguridad Social a sus condiciones específicas.

En este régimen están comprendidos trabajadores de determinadas actividades artísticas; combatientes de las Fuerzas Armadas y del Ministerio del Interior; miembros de las Cooperativas de Producción Agropecuaria y

[54] Para aquellas personas de edad avanzada que carecen de parientes que puedan prestarle atención.

creadores de artes plásticas y aplicadas, así como un determinado número de trabajadores independientes o profesionales que se encuentran contribuyendo a la Seguridad Social en un porcentaje determinado y en la década de los sesenta se inscribieron y optaron por acogerse a un régimen especial de Seguridad Social.

2.3.3 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Las principales características del Régimen de Seguridad Social Cubano son:

- Sistema Público de Seguridad Social:
  - El Estado es el responsable de otorgar las prestaciones y demás beneficios de la Seguridad Social a través del presupuesto del Estado.
  - Las prestaciones sociales se otorgan y reciben de forma obligatoria y generalizada, tanto en especie (vestuario, calzado), como en servicios (atención médica) o en moneda.
  - Las cuantías de las prestaciones son proporcionales al aporte social de los trabajadores, cuantificado por el tiempo de servicios prestados y el nivel de los salarios devengados.
  - Acceso gratuito a bienes y servicios (salud, educación).
  - Acceso a bienes y servicios básicos a precios subsidiados (vivienda, abastecimiento de agua y gas).

- Solidaridad:
  - Entre generaciones, en virtud de la cual los trabajadores en activo financian el pago de las pensiones de las generaciones anteriores.

- Entre trabajadores con distintas cuantías de salarios, garantizando un nivel de protección social relativamente mayor a quienes reciben salarios más bajos.
- Participación en el financiamiento de la política social de acuerdo con la capacidad económica de cada quien.

➢ Integralidad:

- Diseño de programas de apoyo con enfoque global, que abarcan prestaciones a varios grupos de la sociedad (adultos mayores, madres solteras) en diferentes ámbitos (reparación de vivienda, alimentación, incorporación a empleo).
- Para optimizar los resultados de tales programas se procura, a nivel administrativo, un establecimiento de estrechas relaciones entre las diferentes esferas del desarrollo social.

➢ Cobertura:

- Todos los grupos, sin exclusión por ingresos, raza, género, tipo de riesgo o de vinculación laboral, tienen acceso a servicios básicos.
- Las zonas montañosas y vulnerables están incluidas en los procesos de desarrollo social y económico.
- Amplia cobertura de los servicios sociales a través de la generalización de los niveles de estudio, la garantía de acceso a los servicios de salud y programas generales de distribución normada de alimentos.

2.3.4 PRESTACIONES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Los beneficios del Régimen de Seguridad Social Cubano están representados por las prestaciones a corto y a largo plazo. Tienen como característica común todas las prestaciones monetarias de largo plazo, con excepción de la pensión por muerte, que el límite máximo de las mismas es el 90% del salario promedio[55].

2.3.4.1 Prestaciones a corto plazo.

Las prestaciones a corto plazo se refieren a las prestaciones monetarias que están representadas por los subsidios que se otorgan en caso de enfermedad o accidente.

- **Subsidio por enfermedad o accidente.**

En caso de enfermedad o accidente, además de la atención médico-hospitalaria gratuita, los trabajadores reciben las prestaciones monetarias denominadas "subsidios" que reemplazan los salarios dejados de percibir como consecuencia de la incapacidad temporal. Este subsidio se otorga con el único requisito de encontrarse en servicio activo en el momento de enfermarse o accidentarse, sin que se le exija una cantidad de tiempo de servicios prestados.

El trabajador(a) que se enferma o accidenta recibe un subsidio, que es determinado sobre un porcentaje del salario. Los porcentajes, para el cálculo del subsidio, varían de acuerdo con el origen de la enfermedad, si es común o profesional[56]. En todos los casos para fijar el porcentaje del salario es determinante si el trabajador(a) se encuentra hospitalizado o no. Estos porcentajes se aplican sobre el promedio de los salarios devengados por el trabajador(a) en los seis meses anteriores a producirse la enfermedad o el accidente, de la forma siguiente:

---

[55] Además se conceden incrementos especiales en los porcentajes del salario aplicar, en los casos de pensión por edad e invalidez por méritos excepcionales (10 a 25%) y por acto heroico (20%). El porcentaje por accidente del trabajo (10%), enfermedad profesional (10%) e invalidez (20%) se determina sobre la cuantía de la pensión.

[56] El porcentaje a aplicar igualmente se encuentra diferenciado teniendo en cuenta si la incapacidad es provocada por un accidente o si la causa de éste es común o es en ocasión del trabajo.

TABLA 2.1

PORCENTAJES USADOS PARA DETERMINAR LA CUANTÍA DEL SUBSIDIO POR ENFERMEDAD O ACCIDENTE.

	Si está hospitalizado	Si no está hospitalizado
Enfermedad o accidente de origen común	50%	60%
Enfermedad profesional o accidente de trabajo	70%	80%

Fuente: Ley Nº 24-1979 de Seguridad Social, Cuba.

2.3.4.2 Prestaciones a largo plazo.

Las prestaciones a largo plazo constituyen las pensiones por invalidez parcial, invalidez total, edad y la de sobrevivencia para la familia en caso de fallecimiento del trabajador o pensionado.

- **Pensión por invalidez parcial.**

La Comisión de Peritaje Médico Laboral es la encargada de determinar si el trabajador presenta invalidez parcial para el trabajo y si existen actividades físicas o mentales que no puede realizar. La Ley de Seguridad Social regula cuatro situaciones en las cuales puede encontrase el trabajador(a) al que le fue dictaminada una invalidez parcial y la forma en que es protegido en cada una de estas situaciones:

- Al trabajador(a) inválido parcial que recibe un importe menor al salario anterior, se le concede una pensión que compensa en parte la disminución de sus ingresos.[57]

Las restantes situaciones en las que se puede encontrar el trabajador que es declarado inválido parcial son las siguientes:

- Inválido parcial que requiere someterse a tratamiento de rehabilitación intensivo o de larga duración.

[57] Esta pensión la recibirá hasta que éste recupere el importe del salario que devengaba antes de dictaminársele la invalidez parcial o supera ese salario.

- Los que reciben curso de calificación o recalificación para su posterior reubicación.
- Trabajador(a) que presenta invalidez parcial y se encuentra pendiente de reubicar, pues momentáneamente no existe una plaza que cumpla con las condiciones que requiere su estado de salud.

En estas tres situaciones el trabajador(a) recibe una prestación equivalente a un por ciento de su salario.

- **Jubilación por edad.**

La Ley de Seguridad Social establece dos tipos de pensión por edad, la "ordinaria" y la "extraordinaria".

- *Pensión por edad ordinaria:* los requisitos están establecidos de acuerdo a la categoría:

  a) Categoría I[58]: tener 60 años de edad los hombres y 55 las mujeres.

  b)Categoría II[59]: tener 55 años de edad los hombres y 50 las mujeres.

En todos los casos, para tener derecho a una pensión por edad ordinaria, el trabajador debe acreditar como mínimo 25 años de servicios prestados.

- *Pensión por edad extraordinaria:* Tener 65 años de edad los hombres y 60 años de edad las mujeres. Para este tipo de pensión sólo deben acreditar 15 años de servicios.

- **Jubilación por invalidez total.**

Se establece como requisito para obtener la pensión por invalidez total un tiempo mínimo de trabajo en relación con la edad alcanzada al momento de presentar la enfermedad o haber ocurrido el accidente. Los

---

58 Comprende los trabajos realizados en condiciones normales.

59 Abarca los trabajos realizados en condiciones en que el gasto de energías físicas, mentales o ambas es de tal naturaleza que origina una reducción de la capacidad laboral en el organismo no acorde con el que corresponde con la edad del trabajador.

trabajadores incapacitados por accidente del trabajo o enfermedad profesional no requieren acreditar un tiempo mínimo de servicios para tener derecho a la pensión. El tiempo mínimo de trabajo exigido en la invalidez de origen común está determinado por una escala, en la que se exige un número de años de servicios en proporción a la edad del trabajador (Anexo #5).

- Pensión por muerte.

Cuando al fallecer el trabajador se encontraba en servicio activo o recibía una pensión del régimen de seguridad social, surge el derecho a pensión para sus familiares. Igualmente tienen derecho a pensión los familiares del trabajador desvinculado laboralmente, siempre que el fallecimiento ocurra dentro de los seis meses posteriores a su desvinculación del trabajo y hubiera laborado el 75% de su vida laboral o que al ocurrir la desvinculación ya hubiera cumplido los requisitos para tener derecho a una pensión por edad o por invalidez. Son familiares con derecho a pensión:

- La viuda de cualquier edad o el viudo de 60 años o más edad o incapacitado para el trabajo;
- Los hijos hasta los 17 años de edad, incluido los adoptivos, y los mayores de 17 años que se encuentren estudiando o sean solteros y se encuentren incapacitados para trabajar al momento del fallecimiento.
- La madre y el padre del trabajador fallecido, si carecen de medios de subsistencia y dependían económicamente del trabajador.

Los familiares del trabajador antes de que se les conceda la pensión definitiva, tienen derecho a recibir una “pensión provisional”, la que tiene por objeto la protección inmediata de la familia del trabajador o pensionado fallecido (Anexo #6). Concluido el pago de la pensión provisional corresponde la concesión de la pensión definitiva que se le concede a la familia del trabajador.

2.3.4.3 Prestaciones por maternidad.

Las prestaciones por maternidad, son parte de la atención prioritaria que el Estado Cubano brinda a la mujer y al niño. Los beneficios por maternidad incluyen: prestaciones económicas y receso obligatorio seis semanas antes del parto, retribución integra del salario durante la licencia por maternidad (12 semanas), licencia retribuida para que la trabajadora asista a consulta médica durante el embarazo y asistencia pediátrica y permiso de lactancia (durante el primer año).

Se encuentra establecido como requisito, que la trabajadora tiene que haber laborado un total de 75 días en los doce meses anteriores, para que tenga derecho a las prestaciones económicas establecidas antes y después del parto[60].

2.3.5 FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Los recursos financieros del presupuesto del Régimen de Seguridad Social proceden de la contribución a la Seguridad Social que efectúan los empleadores que contribuyen con un 14% de la nómina salarial y las transferencias del Presupuesto Central para cubrir la diferencia entre gastos e ingresos. El 12% de dicha contribución está destinada al pago de pensiones y el 2% restante permanece en las entidades, para sufragar los gastos por concepto de subsidio.

---

[60] La trabajadora está obligada a recesar en su labor al llegar a las 34 o 32 semanas, aún cuando no tenga derecho a disfrutar de la licencia retribuida, al no acreditar los 75 días laborados, en este caso, si necesita de una ayuda económica, su núcleo familiar puede ser sujeto de la protección del Régimen de Asistencia Social.

Con vistas a ampliar las fuentes de financiamiento de las pensiones, se prevé llevar a la práctica en el momento adecuado, la contribución a la Seguridad Social por parte de todos los trabajadores. Esta contribución se ha comenzado aplicar a los trabajadores de las entidades en perfeccionamiento empresarial[61], teniendo en cuenta que éstos han sido beneficiados con medidas salariales que han significado un incremento de su capacidad económica que les permite contribuir al sostenimiento de los gastos del presupuesto de la Seguridad Social.

2.4 ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE AMÉRICA LATINA

2.4.1 ANÁLISIS DEL EFECTO DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES

América Latina se encuentra en un inminente proceso de transición demográfica, en los últimos 50 años, la población latinoamericana ha ganado 20 años de longevidad, logrando hoy una esperanza de vida al nacer de 72 años para ambos sexos en promedio. De acuerdo a datos de la CEPAL, en el período 1970-1975 el promedio regional de esperanza de vida era de 61,4 años, mientras en el período 2000-2005 se había elevado a 72,0.

[61] En 1999 se implementó el Sistema de Perfeccionamiento Empresarial, su objetivo es incrementar el uso eficiente de los recursos disponibles, descentralizar las decisiones de los planificadores centrales otorgando mayor autoridad y autonomía en la gestión de las empresas (en la administración de recursos materiales, financieros y laborales), y ofrecer incentivos a los trabajadores más productivos, para lo cual deberán contar con una contabilidad adecuada y garantía de sus mercados. En las empresas que hayan alcanzado el perfeccionamiento se aplicará una nueva escala salarial y el aumento de salario permitirá establecer una cotización al trabajador para la Seguridad Social.

TABLA 2.2

TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD, ESPERANZA DE VIDA AL NACER Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 0–14 Y 60 Y MÁS AÑOS DE EDAD, PROMEDIO PARA AMÉRICA LATINA.

Indicadores demográficos	1950	1970	1995	2010	2025	2050
Tasa global de fecundidad	5.9	5.4	2.8	2.3	2.2	2.1
Esperanza de vida al nacer	51.8	60.2	69.4	72.9	75.7	78.9
Porcentaje de población de 0 a 14 años de edad	40.0	42.4	33.8	27.8	23.6	20.0
Porcentaje de población de 60 y más años de edad	6.0	6.4	7.4	9.4	14.0	22.6

Fuente: CELADE (1998), Boletín Demográfico No 62.

El proceso de transición demográfica se caracteriza por descensos de la mortalidad (aumento de la esperanza de vida) y de la fecundidad. Al descender la tasa de fecundidad y permanecer constante o mejorar la esperanza de vida, la proporción de personas mayores crece, mientras disminuye la de niños y adolescentes, este proceso gradual se conoce como envejecimiento poblacional, un fenómeno que ocasiona un aumento en la población de edad mediana que a futuro generará un aumento de la población mayor. Dentro de este concepto, la población está dividida en tres segmentos de edades:

- 0 - 14 años (joven)
- 15 - 64 años (productivo)
- 65 o más años (pasivo)

La estructura poblacional inicial se caracteriza por un elevado porcentaje de jóvenes (que se sitúa en la base), un porcentaje menor de la población productiva (que se ubica en el centro) y un porcentaje mínimo de la población pasiva (que se sitúa en la parte superior), dando como resultado una forma piramidal (gráfico 2.1). Con el transcurso de los años y debido a la disminución de la fecundidad está estructura inicial se ha visto modificada y ha comenzado a perder ésa forma piramidal volviéndose más simétrica debido a la disminución de la población joven lo cual reduce la extensión de la base (gráfico 2.2 y 2.3).

GRÁFICO 2.1
ENVEJECIMIENTO INCIPIENTE

Fuente: Boletín Demográfico Nº 62

GRÁFICO 2.2
ENVEJECIMIENTO MODERADO

Fuente: Boletín Demográfico Nº 62

GRÁFICO 2.3
ENVEJECIMIENTO AVANZADO

Fuente: Boletín Demográfico Nº 62

Las pirámides de edad de los tres países seleccionados para esta comparación (Chile, Costa Rica y Cuba) muestran como éstas han pasado de su forma tradicional (piramidal) en 1985 ha tener una forma menos triangular en 2000 y mucho más simétrica en 2025 llegando incluso a tener una tendencia inversa en el caso de Cuba (gráfico 2.12).

a) Transición demográfica de Chile.

GRÁFICO 2.4

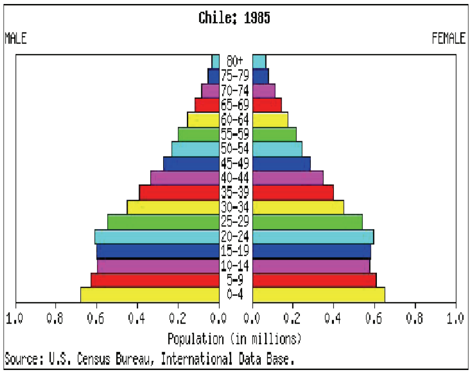


GRÁFICO 2.5

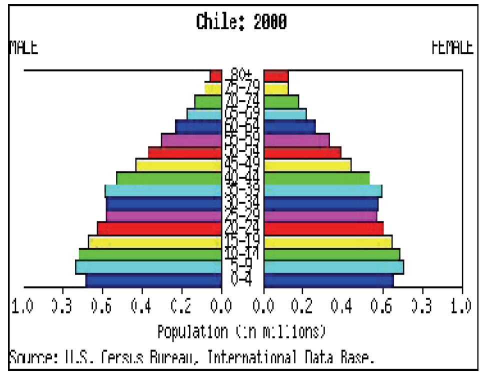
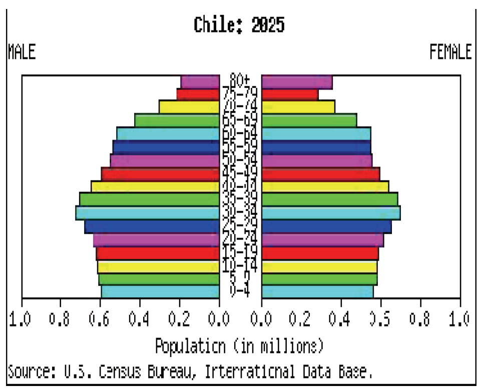


GRÁFICO 2.6



b) Transición demográfica de Costa Rica.

GRÁFICO 2.7

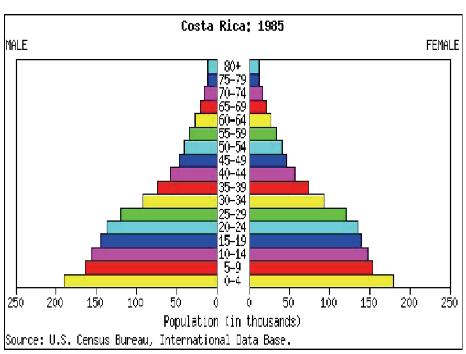


GRÁFICO 2.8

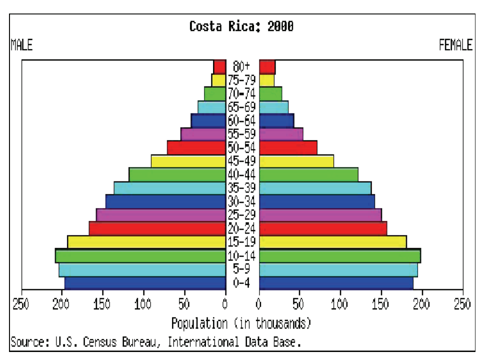
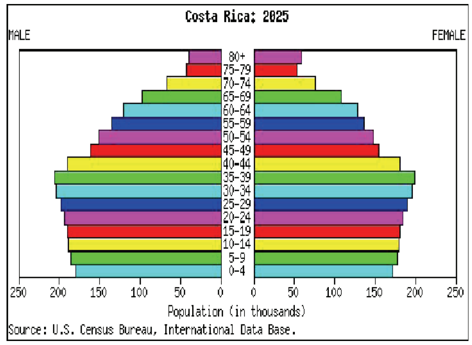


GRÁFICO 2.9



c) Transición demográfica de Cuba.

GRÁFICO 2.10

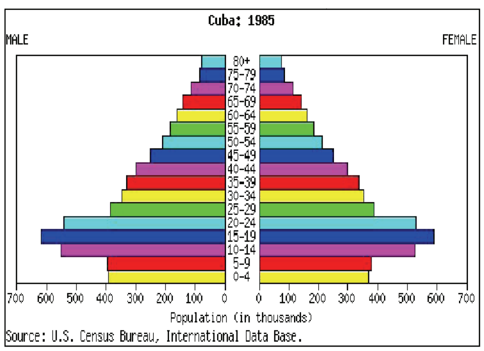


GRÁFICO 2.11

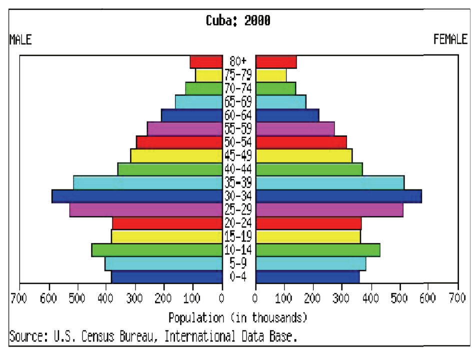
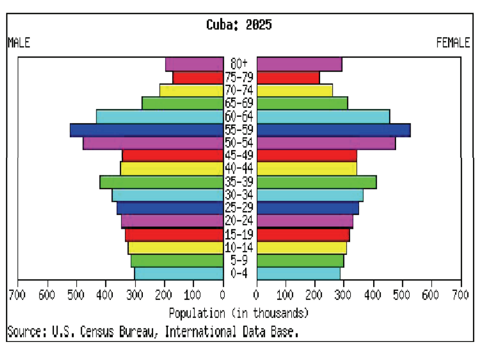


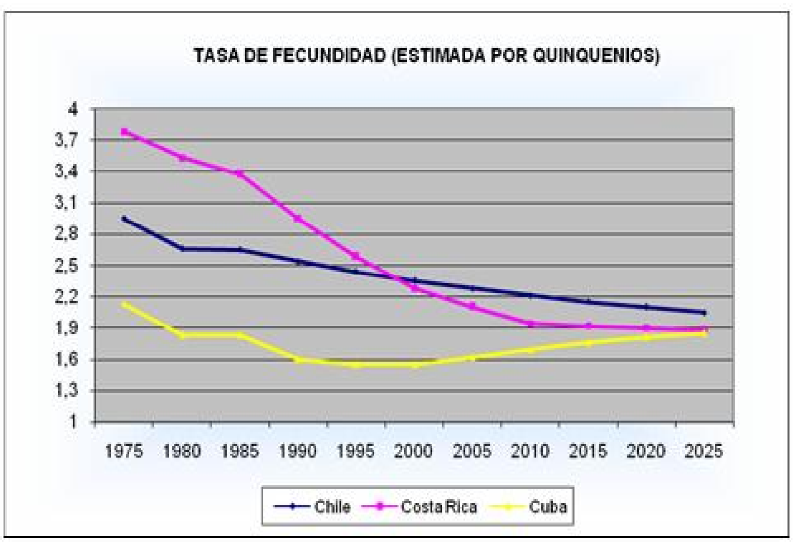
GRÁFICO 2.12



La forma piramidal de las estructuras poblacionales es ideal para el funcionamiento de los sistemas de pensiones, los sistemas de reparto están basados en esta estructura debido a que ésta indica una tasa de dependencia efectiva, esto es, un mayor número de sujetos activos que financien las pensiones de un número menor de sujetos pasivos.

La nueva forma que están tomando las pirámides poblacionales está explicada por la interdependencia entre la tasa de fecundidad y la esperanza de vida. La tasa de fecundidad (gráfico 2.13) ha disminuido en los tres países, en el quinquenio 1975-1980 ésta era de 2.95 hijos en Chile, 3.78 en Costa Rica y 2.13 en Cuba, pasando a 2.35 en Chile, 2.28 en Costa Rica y 1.55 en Cuba en el período 2000-2005, se estima que en el período 2025-2030 ésta será de 2.05 en Chile, 1.88 en Costa Rica, 1.85 en Cuba. Este descenso en la tasa de fecundidad implica un grave problema para los sistemas de pensiones debido a que, el bajo número de habitantes menores a 14 años hoy, representa un bajo número de habitantes de 15 a 64 (etapa activa, en la cual se realizan las aportaciones a los sistemas de seguridad social) a futuro, lo cual conlleva a una disminución de contribuciones al financiamiento del sistema.

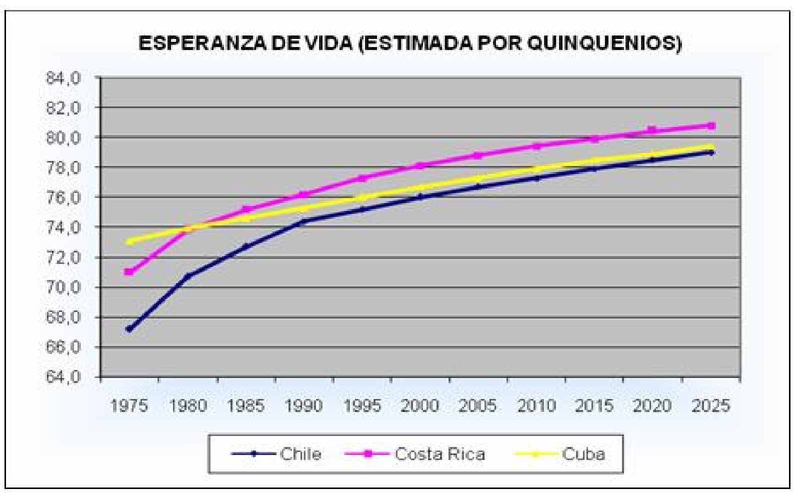
GRÁFICO 2.13



Elaborado por las autoras, datos de CEPAL.

A su vez, la esperanza de vida (gráfico 2.14) ha aumentado considerablemente, sobre todo en el caso de Chile que pasó de 67.2 años de edad en el período 1975-1980 a 76.0 en 2000-2005 y se estima que sea de 79.0 en 2025-2030. En Costa Rica el aumento fue de 71.0 años de edad en el período 1975-1980 a 78.1 en 2000-2005 y se estima en 80.8 en 2025. En Cuba el aumento de la esperanza de vida ha sido más gradual, de 73.1 a 76.7 y finalmente a 79.4, en los quinquenios 1975-1980, 2000-2005 y 2025-2030 respectivamente. El aumento de la esperanza de vida influye considerablemente en los sistemas de pensiones ya que implica que se deberá pagar una pensión durante un período más largo de tiempo, es por este motivo que en varios de los países en los que se han implementado reformas, se ha aumentado la edad de retiro para la jubilación por vejez.

GRÁFICO 2.14



Elaborado por las autoras, datos de CEPAL.

El envejecimiento poblacional en América Latina es innegable, en términos absolutos para el año 2025 habrá poco más de 98 millones de hombres y mujeres mayores de 60 años en la región, y para el 2050 las personas adultas mayores constituirán el 23,4% de la población total; es decir, prácticamente uno de cada cuatro latinoamericanos será una persona adulta mayor.

Existen dos aspectos importantes a considerar con respecto al proceso de envejecimiento poblacional: primero, que éste se está produciendo a un ritmo más rápido que el observado en los países desarrollados, y segundo, que el aumento de los adultos mayores estará enmarcado en un contexto de altos niveles de pobreza, baja cobertura en Seguridad Social, condiciones de salud ajenas a la equidad y una fuerte presión sobre las familias.

“Las posibilidades de garantizar mínimos de calidad de vida para las personas adultas mayores exigen la inmediata puesta en relieve de los cambios demográficos en las decisiones de políticas públicas hoy. Antes de que sea demasiado tarde.” (CELADE, 2005).

2.4.2 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES ENTRE VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.

La tabla 2.3 presenta un esquema comparativo entre diez países de América Latina, los cuatro países seleccionados para este estudio y seis países escogidos, estos son: El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay. Con este cuadro se pretende establecer semejanzas y diferencias entre estos países, los cuales poseen diferentes tipos de regímenes (público, privado o mixto).

TABLA 2.3

CUADRO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE DIEZ PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.

VARIABLE/PAIS	CHILE (sustitutivo)	COSTA RICA (mixto)	CUBA (público)	ECUADOR (público)	EL SALVADOR (sustitutivo)
Período mínimo de contribución (años)	20[62]	15[63]	15	15/10[64]	25
Edad de retiro (hombres/mujeres)	65/60	65	60/55	60	60/55
Jubilación por edad	65/60 años de edad y 20 de cotización.	65 años de edad y 25 de cotización.	60/55 años de edad y 25 de trabajo.	60 años de edad y 30 de cotización.	60/55 años de edad y 25 de cotización.
Jubilación por años de servicio	Requiere tener un saldo mínimo en la cuenta individual[65].	38/39 de cotizac. y 62/60 de edad.	15 años de servicio y 65/60 de edad.	40 años de cotización sin límite de edad.	30 años de cotización sin límite de edad[66].
Índice de natalidad[67]	15.1	17.8	11.3	21.4	22.7
Pirámide de edad[68]	* 0 – 14: 24.1% * 15 – 64: 67.4% * 65 o +: 8.5%	* 0 – 14: 27.8% * 15 – 64: 66.4% * 65 o +: 5.8%	* 0 – 14: 18.8% * 15 – 64: 70.5% * 65 o +: 10.7%	* 0 – 14: 32.6% * 15 – 64: 62.3% * 65 o +: 5.1%	* 0 – 14: 36.1% * 15 – 64: 58.7% * 65 o +: 5.2%

Elaborado por las autoras, legislación de los diez países.

---

62 Y 65/60 años de edad, para recibir la pensión mínima garantizada por el Estado.
63 Y 65 años de edad, para tener derecho a una pensión reducida.
64 Y 65/70 años de edad, para tener derecho a la pensión por edad avanzada.
65 Que pueda financiar una pensión ≥ al 70% del promedio del salario base y ≥ al 150% de la pensión mínima.
66 Existe una tercera opción, la acumulación de cierta suma en la cuenta individual sin tener en cuenta los años de edad y de cotización.
67 Datos correspondientes al quinquenio 2005-2010.
68 Datos estimados al 2007.

VARIABLE/PAIS	GUATEMALA (público)	MEXICO (sustitutivo)	NICARAGUA (sustitutivo)	PANAMA (público)	URUGUAY (mixto)
Período mínimo de contribución (años)	15	25	15	15	15
Edad de retiro (hombres/mujeres)	60	65	60	62/57	60
Jubilación por edad	60 años de edad y 15 de cotización.	65 años de edad y 25 de cotización.	60 años de edad y 15 de cotización.	62/57 años de edad y 15 de cotización[69].	60 años de edad y 35 de cotización.
Jubilación por años de servicio	No existe esta opción.	25 años de cotización y 60 de edad.	15 años de cotización y 55 de edad[70].	25 años de cotización y cualquier edad.	15 años de cotización y 70 de edad.
Índice de natalidad	33.3	20.1	27.2	21.3	16.1
Pirámide de edad	* 0 – 14: 40.8% * 15 – 64: 55.5% * 65 o +: 3.6%	* 0 – 14: 30.1% * 15 – 64: 64.0% * 65 o +: 5.9%	* 0 – 14: 35.5% * 15 – 64: 61.3% * 65 o +: 3.2%	* 0 – 14: 30.0% * 15 – 64: 63.6% * 65 o +: 6.4%	* 0 – 14: 23.0% * 15 – 64: 63.8% * 65 o +: 13.2%

Elaborado por las autoras, legislación de los diez países.

69 A partir de 2008, 60/55 años de edad y18 años de cotización (216 cuotas). A partir de 2013, 20 años de cotización (240 cuotas).

70 Esta opción solo se aplica a trabajadores cuya actividad haya implicado desgaste físico o mental.

VARIABLE/PAIS	CHILE (sustitutivo)	COSTA RICA (mixto)	CUBA (público)	ECUADOR (público)	EL SALVADOR (sustitutivo)
Salario base	Promedio de los últimos 10 años.	Promedio de los últimos 20 años.	Promedio de los 5 mayores salarios de los últimos 10 años.	Promedio de los últimos 5 años.	Promedio de los últimos 10 años.
Elegibilidad	Sí, entre AFP (2 cambios anuales)	Sí, entre OPC (1 cambio anual)	No	No	Sí, entre AFP (1 cambio anual)
Portabilidad	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Prestaciones	* Pensión por: - Invalidez - Vejez - Muerte * Pensión mínima.	* Pensión por: - Invalidez - Vejez - Muerte	* Pensión por: - Invalidez - Vejez - Muerte * Pensión provisional.	* Pensión por: - Invalidez - Vejez - Muerte * Subsidio para funerales.	* Pensión por: - Invalidez - Vejez - Sobrevivencia * Pensión mínima. * Pensión de Navidad[71].
Instituto de Seguridad Social	INP	CCSS	INASS	IESS	ISSS
Administración	AFP	CCSS y OPC	MTSS	IESS	ISSS y AFP
Regulación	SAFP	SUPEN	n.d.	Superintendencia de Bancos y Seguros	Superintendencia de Pensiones
Financiamiento	- Personal: 10.00%	- Personal: 3.50% - Patronal: 8.00% - Estado: 0.25%	- Patronal: 12.00% - Estado: financia el déficit	- Personal: 6.64% - Patronal: 3.10% - Estado: 40% del costo de las pensiones.	- Personal: 3.55% - Patronal: 6.75%

Elaborado por las autoras, legislación de los diez países.

[71] Se paga en diciembre y equivale al 50% de pensión en curso de pago.

VARIABLE/PAIS	GUATEMALA (público)	MEXICO (sustitutivo)	NICARAGUA (sustitutivo)	PANAMA (público)	URUGUAY (mixto)
Salario base	Promedio de los últimos 5 años.	n.d.	Promedio de los últimos 5 años.	Promedio de los 7 mejores años[72].	Promedio de los últimos 10 años.
Elegibilidad	No	Sí, entre AFORE (1 cambio anual)	Sí, entre AFP (1 cambio anual)	No	Sí, entre AFAP (2 cambios anuales)
Portabilidad	No	Sí	Sí	No	Sí
Prestaciones	* Pensión por: - Invalidez - Vejez - Sobrevivencia * Cuota mortuoria.	* Pensión por: - Invalidez - Vejez - Sobrevivencia * Pensión mínima.	* Pensión por: - Invalidez - Vejez - Muerte * Pensión mínima[73]. * Subsidio de funeral.	* Pensión por: - Invalidez - Vejez - Muerte * Auxilio de funeral. * Bonific. anual uniforme[74].	* Pensión por: - Invalidez - Vejez - Sobrevivencia * Subsidio para expensas funerarias.
Instituto de Seguridad Social	IGSS	IMSS	INSS	CSS	n.d.
Administración	IGSS	IMSS y AFORE	INSS y AFP	CSS	BPS y AFAP
Regulación	Junta Directiva del IGSS	CONSAR	SIP	Junta Directiva de la CSS	Directorio del BPS y BCU
Financiamiento	- Personal: 1.83% - Patronal: 3.67% - Estado: 1.83%	- Personal: 1.125% - Patronal: 3.150% - Estado: 7.143%	- Personal: 4.00% - Patronal: 6.00%	- Personal: 6.75% - Patronal: 2.75% - Estado: Subsidio anual de B/.20'500,000.	- Personal: 15.00% - Patronal: 12.50%

[72] Hasta el 31 de diciembre de 2009. A partir de 2010, será el promedio de los 10 mejores años.
[73] Para tener derecho a la pensión mínima garantizada se requiere: tener 62 años de edad y 25 de cotización.
[74] Actualmente es de B/.50. A partir de 2008, será de B/.60.

VARIABLE/PAIS	CHILE (sustitutivo)	COSTA RICA (mixto)	CUBA (público)	ECUADOR (público)	EL SALVADOR (sustitutivo)
Inversión	- Títulos emitidos por Tesorería Gral o Bco Ctral, Bonos emitidos por Inst. de Previsión y Títulos emitidos o avalados por el Estado. - Títulos, Bonos, Depósitos a plazo o L/C emitidas por Inst. Financ. - Bonos, Pagarés, Títulos de crédito o inversión < 1 año de emp púb y priv. - Acciones de S.A. -Cuotas de Fdos de Inversión y de Fdos Mutuos -Títulos emitidos o avalados por estados extranjeros. - Instrumtos de oferta púb aprobados por Superint. de Valores y Seguros o por Superint. de Bcos.[75]	- Títulos del Bco Ctral, del Estado y de entidades púb avalados por el Estado. - Depósitos a plazo, certificados de inversión y otros títulos emitidos por el Sist. Bancario Nac. - Títulos de otros emisores garantizados por bcos comerciales del Estado. - Títulos con respaldo hipotecario de las entidades del Sist. Bancario Nac. y del Sist. Financiero Nac. para la Vivienda. - Títulos del sector privado No Financiero. - Valores de emisores extranjeros.	n.d.	- Títulos emitidos por BCE, MEF, Municipios y Gob. Seccionales y otros del sector público. - Títulos, Céd. Hipotecarias, Valores de Titularización y Obligaciones de C, M y L/P del sector priv. Financiero. - Títulos de renta variable, Titularización de cartera hipotecaria, otros valores de titularización y Obligaciones de C, M y L/P del sector priv. No Financiero. - Títulos internacionales. - Títulos de Organismos Multilaterales. - Colocaciones financieras para conceder préstamos a los afiliados.	- Valores emitidos por Dir. Gral de Tesorería, Bco Ctral o Bco Multisectorial de Inversiones. - Valores emitidos por emp. Estatales e Inst. Oficiales autónomas. - Obligaciones > 1 año emitidas por Soc. Nac. -Acciones, Bonos convertib y Certif. de Participac. de Fdos de Inversión de Soc. Nac. - Certificados de depósito y Valores emitidos o avalados por Bcos y Financ. Nac. - Valores con garantía sobre cartera hipotecaria, para financiamiento habitacional. - Otros instrumentos de oferta pública.
Cotizantes/PEA	55.71%	50.26%	[76]	22.33%	18.14%
Cotizantes/pob.	23.26%	21.62%	[76]	9.20%	7.35%

Elaborado por las autoras, legislación de los diez países.

[75] Todos los instrumentos deben ser aprobados por la Comisión Calificadora de Riesgo.
[76] Los trabajadores no cotizan (salvo ciertas excepciones).

VARIABLE/PAIS	GUATEMALA (público)	MEXICO (sustitutivo)	NICARAGUA (sustitutivo)	PANAMA (público)	URUGUAY (mixto)
Inversión	- Títulos o valores garantizados o emitidos por el Estado o por las Municipalidades. - Títulos o valores emitidos o garantizados por Instituciones u Organismos considerados de primera clase por el Fondo de Regulación de Valores.	- Instrumtos emitidos o avalados por el Gob. Federal. - Instrumtos de renta fija. - Instrumtos de deuda emitidos por emp priv. - Títulos de deuda emitidos o avalados por Inst. de Banca múltiple o de desarrollo. - Títulos cuyas características especificas conserven el poder adquisitivo conforme al Índice Nac. de Precios al Consumidor (INPC) - Acciones de otras sociedades de inversión (excepto SIEFORE).	- Instrumtos extranjeros (Bonos del Tesoro EEUU). - Títulos garantizados por el Estado. - Títulos garantizados por Inst. Financieras. - Acciones de empresas. - Bonos y certificados de emp púb y priv. - Otros instrumtos de oferta pública garantizados por BCN y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).	- Inversiones púb. destinadas al desarrollo económico y social del país. - Banca de 2º piso. - Bienes muebles o inmuebles. - Depósitos a plazo en bcos estatales, nac. o extranjeros autorizados por Superintend. de Bcos. - Títulos valores con garantía hipotecaria de viviendas. - Títulos de deuda o valores de renta fija de empresas de capital nac. o internacional. - Bonos o valores del Estado. - Valores emitidos o avalados por Organismos Financ. Multilaterales de Desarrollo en los que participe el Estado. - Fdos colocados para préstamos a los asegurados. - Préstamos con garantía hipotecaria a asegurados.	- Valores emitidos por el Estado. - Valores emitdos por Bco Hipotecario o BCU. - Depósitos a plazo en Inst. Financ. instaladas en el país. - Valores emitdos por emp púb o priv. - Valores de inversión inmobiliaria, industrial, forestal y de sectores productivos avalados por BCU. - Colocaciones en Inst. Púb. y/o Priv. garantizadas por ellas mismas, para conceder préstamos personales a afiliados.
Cotizantes/PEA	22.87%	28.88%	n.d.	54.54%	23.71%
Cotizantes/pob.	7.54%	12.73%	n.d.	22.74%	11.53%

Elaborado por las autoras, legislación de los diez países.

Como se puede observar en la tabla 2.3, el período mínimo de contribución es de 15 años en siete de los países seleccionados, en Costa Rica permite acceder a una pensión reducida; en Cuba, Ecuador y Uruguay concede el derecho a la pensión de jubilación por edad avanzada (cuando el asegurado acredite además cierta edad); y en Guatemala, Nicaragua y Panamá es el período establecido para acceder a la pensión por jubilación ordinaria. En los tres países restantes se requiere un período mayor de entre 20 y 25 años, 20 en Chile (a más de 65/60 años de edad) para tener derecho a la pensión mínima garantizada por el Estado y 25 en El Salvador y en México para acceder a la pensión por jubilación ordinaria.

La edad de retiro para acceder a la pensión por vejez se establece entre 60 y 65 años de edad, seis países establecen edades de retiro iguales para hombres y mujeres, mientras que los otros cuatro establecen edades de jubilación para la mujer cinco años menos que las del hombre (Chile 65/60, Cuba 60/55, El Salvador 60/55 y Panamá 62/57), lo cual, unido a una mayor esperanza de vida de la mujer y una densidad de cotización menor[77] implica una pensión inferior a la del hombre, es por este motivo que, en algunos países, las reformas han establecido edades de retiro iguales para hombres y mujeres.

Casi todos los sistemas de pensiones de los países seleccionados (excepto Guatemala) contemplan dos opciones de jubilación, las cuales pueden ser: jubilación ordinaria (cuando se cumple con una edad determinada y cierto número de años de cotización establecidos), anticipada (se requiere principalmente un número de años de cotización mayor al que se requiere en la jubilación normal) o por edad avanzada (se otorga con un número mayor de años de edad y un número menor de años de cotización).

[77] Debido principalmente al tiempo que dedica a la crianza de los hijos o al cuidado de parientes ancianos.

El sistema chileno concede el derecho a jubilación ordinaria (con 65/60 años de edad y 20 de cotización) o anticipada (siempre que acredite un saldo mínimo en la cuenta individual). En Costa Rica se otorga opción a jubilación ordinaria (65 años de edad y 25 de cotización) o anticipada (38/39 años de cotización y 62/60 de edad). En Cuba existe derecho a jubilación normal (60/55 años de edad y 25 de trabajo) o por edad avanzada (65/60 años de edad y 15 años de trabajo). En Ecuador existen dos opciones: ordinaria (60 años de edad y 30 de cotización o 40 años de cotización sin límite de edad) y por edad avanzada (70/65 años de edad y 10/15 de cotización). En El Salvador la jubilación puede ser normal (60/55 años de edad y 25 de cotización) o anticipada (30 años de cotización sin límite de edad o con la acumulación de cierta suma en la cuenta individual).

Guatemala solo contempla la opción de jubilación por edad ordinaria (60 años de edad y 15 de cotización). En Nicaragua se concede derecho a jubilación por edad ordinaria (60 años de edad y 15 de cotización) y anticipada solo para trabajadores cuya actividad laboral haya implicado desgasto físico o mental (15 años de cotización y 55 de edad). En Panamá existe la jubilación normal (62/57 años de edad y 15 de cotización) y la anticipada (25 años de cotización y cualquier edad). En Uruguay la jubilación puede ser normal (60 años de edad y 35 de cotización, el mayor número de años de cotización requerido entre los diez países, lo cual limita el acceso a dicha pensión) o por edad avanzada (70 años de edad y 15 de cotización).

La tasa de natalidad mide la frecuencia de los nacimientos ocurridos en un período en relación a la población total[78]. Cuba tiene la tasa de natalidad[79] más baja (11.3) seguida por Chile, Uruguay y Costa Rica (15.1; 16.1; y, 17.8 respectivamente) con tasas entre 15 y 17; México, Panamá, Ecuador y El Salvador tienen tasas de natalidad entre 20 y 22 (20.1; 21.3;

---

[78] La tasa de natalidad es el cociente entre el número medio anual de nacimientos ocurridos durante un período determinado y la población media de ese período.

[79] Para este análisis se utilizaron las tasas de natalidad estimadas para el quinquenio 2005-2010, del Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe (CEPAL, 2006).

21.4; y, 22.7) las cuales son levemente superiores al promedio de la región; mientras que, Guatemala tiene la tasa de natalidad más alta (33.3) seguida por Nicaragua (27.2), ambas tasas son notoriamente superiores a la media. El promedio para América Latina es 20.4.

Las pirámides de edad muestran los porcentajes correspondientes a cada uno de los tres segmentos de edad lo cual permite identificar la etapa de envejecimiento poblacional en la que se encuentra cada país. Cuba y Uruguay presentan los porcentajes más altos de población pasiva, (10.7% y 13.2% respectivamente) y los porcentajes más bajos de población joven (18.8% y 23%), lo cual unido a las bajas tasas de natalidad de estos países indican que se encuentran en una fase de envejecimiento avanzado.

Chile se halla en una etapa de envejecimiento moderado avanzado, debido a que, aunque tiene un alto porcentaje de población en edad productiva (67.4%) y una baja tasa de natalidad, su porcentaje de población pasiva (8.5%) no es tan alto como el de Cuba y Uruguay y su población joven (24.1%) aún es ligeramente mayor a la de estos dos países.

Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá se encuentran en una etapa de envejecimiento moderado. Aunque Costa Rica presenta un elevado porcentaje de población en edad productiva (66.4%) y su proporción de población joven y su tasa de natalidad son bajas, su porcentaje de población pasiva (5.8%) que es considerablemente menor que el de Cuba y Uruguay, la ubica en este grupo. Panamá, México, El Salvador y Ecuador, tienen un porcentaje de población pasiva entre 6% y 5% (6.4%; 5.9%; 5.2% y 5.1 respectivamente), sus segmentos de población en edad productiva oscilan entre 58% y 64% (63.6%; 64%; 58.7%; 62.3%), sus proporciones de población joven se encuentran entre 30% y 36% (30%; 30.1%; 36.1% y 32.6%) y sus tasas de natalidad son cercanas al promedio de la región.

Finalmente, Guatemala y Nicaragua presentan los porcentajes más bajos de población pasiva (3.6% y 3.2%), una alta proporción de población joven (40.8% y 35.5%) en comparación al resto de países, junto con altas tasas de natalidad que superan notablemente el promedio de América Latina, todo esto ubica a estos dos países en una fase de envejecimiento incipiente. Como ya se mencionó anteriormente, el envejecimiento poblacional es un factor importante que debe ser tomado en cuenta al momento de realizar una reforma (sea paramétrica o estructural), pues éste afecta la sostenibilidad financiera del sistema (en los sistemas de reparto incide en la tasa de dependencia mientras que en los de capitalización individual los afecta el aumento de años vida en la vejez).

Con respecto al salario base para el cálculo de la pensión, en la mayoría de los países se establece un promedio de entre 5 y 10 de los últimos salarios anuales, excepto en Costa Rica donde se utiliza el promedio de los últimos 20 años. Es importante destacar el efecto que produce en el cálculo de la pensión el hecho de usar un número mayor o menor de años de salario como base, cuando se utiliza un número menor (últimos años) se fomentan varios efectos negativos en los sistemas de pensiones, entre ellos: subdeclaración de salarios durante los primeros años, sobredeclaración en los últimos años, perjuicio para los asegurados que cotizan rigurosamente sobre todo su salario. Utilizar un mayor número de años de salario como base es un buen método para fomentar la relación entre cotización y beneficio, lo cual puede generar un mayor interés por parte de los asegurados motivándolos a cotizar fielmente al sistema.

La elegibilidad se refiere a la posibilidad de que el trabajador pueda escoger voluntariamente el sistema o régimen al cual desea afiliarse y, dentro de los regímenes sustitutivo o mixto, la entidad que administrará sus fondos (aportaciones). Cuando se realiza una reforma estructural a un sistema de pensiones, los asegurados se dividen en grupos, generalmente por edad, entre los que al momento de la reforma están próximos a adquirir derecho a jubilación, los que estaban en el sistema al momento de la reforma pero todavía no tienen derecho a jubilación, y los que entran al sistema después de la reforma.

Los asegurados al momento de la reforma, en Chile, tuvieron un plazo para escoger entre el sistema público y el privado; en El Salvador, fueron divididos por edad y sólo el grupo intermedio tuvo opción a elegir; en Nicaragua, los menores de 43 años de edad debieron pasar al sistema privado (sustitutivo); en Uruguay, los menores pasaron al nuevo sistema y los mayores pudieron escoger entre el público y el mixto, en Costa Rica y en México todos los asegurados al momento de la reforma debieron pasarse al nuevo sistema. En los seis países, todos los que entraron al sistema después de la reforma debieron afiliarse al nuevo régimen. En cuanto a la elegibilidad de la entidad administradora, existe está opción en los países que tienen un sistema sustitutivo o mixto y se permiten entre uno y dos cambios anuales.

En los sistemas públicos la afiliación es obligatoria, excepto en Cuba donde, dado que el trabajador no cotiza, el Estado cubre a todos los trabajadores asalariados; en Ecuador la afiliación es obligatoria para todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, con relación laboral o sin ella; en Guatemala es obligatoria para todos los habitantes que sean parte activa del proceso de producción de artículos o servicios[80], en Panamá están obligados a participar en el régimen de la Caja de Seguro Social (CSS) todos los trabajadores nacionales o extranjeros que brinden servicios dentro de la República de Panamá, incluyendo los trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia.[81]

[80] Artículo 27, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).
[81] Artículo 77, Ley 51 de 27 de diciembre de 2005.

Los sistemas de los diez países confieren pensiones por invalidez, vejez o muerte (sobrevivencia), los cuatro países con sistema sustitutivo ofrecen una pensión mínima garantizada (siempre que se cumpla con cierto número de años de edad y de cotización). En Cuba se otorga una pensión provisional como protección económica inmediata después del fallecimiento del asegurado o pensionista antes de conceder la pensión definitiva. En cinco países (Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Uruguay) se otorga una prestación económica para cubrir los gastos del funeral del asegurado. Adicionalmente, en El Salvador se otorga una pensión por Navidad que corresponde al 50% de la pensión en curso y en Panamá una bonificación anual uniforme (B/.50).

Los recursos de los asegurados de los seis países con reforma estructural son administrados e invertidos por sociedades anónimas con fines de lucro, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en tres de los países seleccionados (Chile, El Salvador y Nicaragua), Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC) en Costa Rica, Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) en México y Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) en Uruguay. En los cuatro países con sistema público, la administración está a cargo de entidades públicas creadas exclusivamente para dicho objetivo, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en Cuba, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en Ecuador, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) en Guatemala y Caja de Seguro Social (CSS) en Panamá.

La regulación del sistema de los países con reforma estructural está a cargo de un organismo supervisor denominado: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) en Chile; Superintendencia de Pensiones en Costa Rica (SUPEN), El Salvador y Nicaragua (SIP); Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) en México; y, en Uruguay la supervisión del sistema está a cargo del Banco Central de Uruguay (BCU). En Ecuador la supervisión está a cargo de Superintendencia de Bancos y Seguros; y en Guatemala y Panamá de la Junta Directiva del IGSS y de la CSS, respectivamente.

El financiamiento del sistema de pensiones es personal en Chile, tripartito (trabajador, empleador y Estado) en cinco países (Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Panamá) y bipartito (trabajador y empleador, excepto en Cuba donde el financiamiento está a cargo del empleador y el Estado) en cuatro países (Cuba, El Salvador, Nicaragua y Uruguay). Como se puede apreciar, en cuatro de los países con reforma estructural el Estado ha dejado de aportar al financiamiento de las pensiones (en Chile también se eliminó la cotización del empleador), solo Costa Rica y México aún mantienen la contribución estatal, mientras que en los cuatro países con sistema público se mantiene el aporte del Estado.

Uruguay tiene el mayor porcentaje de cotización personal y patronal (15% y 12,5% respectivamente) en comparación con el resto de países (los porcentajes se encuentran entre 1% y 7%), incluso es mayor que el de Chile (10%) donde solo cotiza el trabajador. Por su parte, México presenta la menor tasa de cotización personal (1,125%) dejándole el mayor porcentaje del financiamiento al Estado (7,143%). Es importante señalar que, la tasa de cotización personal no debería ser excesivamente alta ni excesivamente baja, pues, en el primer caso representaría una fuerte carga para los trabajadores lo cual podría desincentivar la afiliación al sistema; mientras que, en el segundo caso esta carga se transfiere al empleador o al Estado lo cual produciría un efecto similar, la evasión de la contribución al sistema.

Con respecto a la política de inversión de los recursos del sistema, se puede apreciar que los diez países permiten invertir en títulos de deuda pública, donde generalmente se destina el mayor porcentaje de los recursos (con excepción de Chile), esto se debe principalmente a que, en la mayoría de los casos, el Estado paga intereses superiores a los del mercado, pero esta situación no es sostenible a largo plazo y una crisis económica podría invertir la situación y provocar serios problemas financieros, por lo que es importante una adecuada diversificación de la cartera. También se permiten las inversiones en el sector privado financiero y no financiero. En El Salvador y Uruguay no está permitida la inversión en instrumentos extranjeros, en México se empezó a invertir en este sector a partir del 2005 después que se introdujera una ley en el 2003 donde se admitía este tipo de inversión. En Ecuador la inversión en títulos foráneos está permitida con un límite del 7.5% a más de cumplir ciertos parámetros especiales establecidos en la ley[82].

Otro aspecto a destacar es que la legislación de Ecuador, Panamá y Uruguay permite también la inversión en fondos colocados para conceder préstamos a los asegurados. Es importante señalar que este tipo de inversión debe ser realizada con cautela y de manera eficiente pues, aunque desde un punto de vista social genera un efecto positivo para los afiliados, desde un enfoque económico podría minimizar el rendimiento de los fondos afectando la sostenibilidad financiera del sistema.

Chile es el mejor ejemplo de una cartera diversificada pues, en el 2005, no solo tenía un bajo porcentaje de títulos de deuda gubernamental (16,45%) sino que también tenía el mayor porcentaje en títulos extranjeros (30,16%) a más de tener inversiones en el Sector Financiero (28,91%), No Financiero (6,76), Acciones (14,74%), Fondos Mutuos y de Inversión (2,82%) y otros (0,16%). En Ecuador, en el mismo año, la composición del portafolio era la siguiente: Sector Público (47,58%), Privado Financiero (7,57%), Privado No Financiero (0,87%), Renta Variable (4,24%), Inversiones Privativas[83] (12,53%), Disponibilidad en el Banco Central (27,20%), lo cual

---

[82] Por excepción podrá invertirse en títulos financieros de circulación en el exterior, en dólares o en otra moneda extranjera, lo que requerirá de la decisión unánime de los miembros de la Comisión Técnica de Inversiones y los títulos respectivos deberán negociarse por lo menos en dos de las tres bolsas que se mencionan a continuación: New York , Londres, Tokio. (Art. 265, Ley 2001-55 de Seguridad Social).

[83] Son todas las inversiones que el IESS realiza en forma directa con sus afiliados, así como la adquisición, conservación y enajenación de bienes raíces.

evidencia la tendencia de invertir mayormente en el sector publico y falta de diversificación.

El número de afiliados[84] en relación a la Población Económicamente Activa (PEA) y la población total permiten determinar la cobertura de los sistemas de Seguridad Social. La tabla 2.4 muestra la cobertura de los sistemas de Seguridad Social de los países seleccionados para este análisis.

TABLA 2.4

COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES SELECCIONADOS.

PAIS	Afiliados/PEA (%)	Afiliados/Pob. (%)	Cotiz./PEA (%)	Cotiz./Pob. (%)
Chile	108.85[a]	45.46	55.71	23.26
Costa Rica	76.96	33.10	50.26	21.62
Cuba	31.60	13.31	[b]	[b]
Ecuador	**26.91**	**11.08**	**22.33**	**9.20**
El Salvador	45.97	18.61	18.14	7.35
Guatemala	27.96	9.22	22.87	7.54
México	76.88	33.87	28.88	12.73
Nicaragua	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá	66.13	27.58	54.54	22.74
Uruguay	42.60	20.71	23.71	11.53

Elaborado por las autoras, datos de AIOS (Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay), MTSS (Cuba), IESS (Ecuador), MTPS (Guatemala) y CSS (Panamá).

[a] El porcentaje es mayor al 100% porque los afiliados incluyen también a personas inactivas que no forman parte de la PEA.
[b] Los trabajadores no cotizan (salvo ciertas excepciones).

Como se puede apreciar, existe una marcada diferencia entre la cobertura en relación a la PEA y a la población total, siendo la primera casi el doble que la segunda. Chile, Costa Rica, México y Panamá tienen la mayor cobertura, mientras que Ecuador y Guatemala tienen los niveles de cobertura más bajos. La cobertura basada en los cotizantes mantiene el mismo patrón que la cobertura basada en afiliados con excepción de México.

[84] Es necesario establecer la diferencia entre afiliados y cotizantes: los afiliados son todos los asegurados que se han registrado en el sistema (incluye activos y pasivos), mientras que, los cotizantes son los asegurados que realizan sus contribuciones o aportan al sistema.

CAPÍTULO III
SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DE ECUADOR

3.1 ANTECEDENTES

Los orígenes del sistema del Seguro Social en Ecuador se encuentran en las leyes dictadas en los años 1905, 1915 y 1918 para amparar a los empleados públicos, educadores, telegrafistas y dependientes del poder judicial. En marzo de 1928, se creó la Caja de Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militar, Ahorro y Cooperativa. La Ley consagró a la Caja de Pensiones como entidad aseguradora con patrimonio propio, diferenciado de los bienes del Estado, con aplicación en el sector laboral público y privado[169].

En 1935 se dictó la Ley del Seguro Social Obligatorio y se creó el Instituto Nacional de Previsión[170]. En 1937 se reformó la Ley del Seguro Social Obligatorio y se incorporó el seguro de enfermedad entre los

[169] Su objetivo fue conceder a los empleados públicos, civiles y militares, los beneficios de Jubilación, Montepío Civil y Fondo Mortuorio; siete meses después, estos beneficios se extendieron a los empleados bancarios.

[170] Órgano Superior del Seguro Social que comenzó a desarrollar sus actividades en mayo de 1936.

beneficios para los afiliados. En marzo de ese mismo año, el Ejecutivo aprobó los Estatutos de la Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros, dando origen a la Caja del Seguro Social. En 1942, se expidió la Ley del Seguro Social Obligatorio.

En 1963, se fusionó la Caja de Pensiones con la Caja del Seguro para formar la Caja Nacional del Seguro Social. En 1964 se establecieron el Seguro de Riesgos del Trabajo, el Seguro Artesanal, el Seguro de Profesionales, el Seguro de Trabajadores Domésticos y, en 1966, el Seguro del Clero Secular.

En 1968, estudios realizados con la asistencia de técnicos nacionales y extranjeros, determinaron “la inexcusable necesidad de replantear los principios rectores adoptados treinta años atrás en los campos actuariales, administrativo, prestacional y de servicios”, lo que se tradujo en la expedición del Código de Seguridad Social, para convertirlo en "instrumento de desarrollo y aplicación del principio de Justicia Social, sustentado en las orientaciones filosóficas universalmente aceptadas en todo régimen de Seguridad Social: el bien común sobre la base de la Solidaridad, la Universalidad y la Obligatoriedad[171]”. En ese mismo año, con el asesoramiento de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), se inició un plan piloto del Seguro Social Campesino. El 29 de junio de 1970 se suprimió el Instituto Nacional de Previsión y en ese mismo año se transformó la Caja Nacional del Seguro Social en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

En 1981 se dictó la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino. En 1986 se estableció el Seguro Obligatorio del Trabajador Agrícola, el Seguro Voluntario y el Fondo de Seguridad Social Marginal a favor de la población con ingresos inferiores al salario mínimo vital. El Congreso

---

[171] El Código de Seguridad Social tuvo corta vigencia.

Nacional, en 1987, integró el Consejo Superior y estableció la obligación de que consten en el Presupuesto General del Estado las partidas correspondientes al pago de las obligaciones del Estado.

En 1991, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en un informe especial sobre Seguridad Social, propuso la separación de los seguros de salud y de pensiones y el manejo privado de estos fondos. Los resultados de la Consulta Popular de 1995 negaron la participación del sector privado en el Seguro Social y de cualquier otra institución en la administración de sus recursos. 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 30 de noviembre de 2001, se publicó en el Registro Oficial Nº 465, la Ley 2001-55 de Seguridad Social que contenía reformas al sistema vigente, algunos artículos fueron declarados inconstitucionales lo que impidió la implementación de varias de las reformas establecidas en dicha ley.

3.2 INTEGRANTES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

El Sistema Nacional de Seguridad Social está constituido por:

- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS);
- Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA);
- Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL):
- Unidades Médicas Prestadoras de Salud (UMPS);
- Personas jurídicas que administran programas de seguros complementarios; y,
- Comisión Técnica de Inversiones del IESS.

3.2.1 INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política de la República, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional[172]. El IESS tiene la misión de proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, cesantía, invalidez, vejez y muerte, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Seguridad Social[173].

El principal régimen administrado por el IESS es el Seguro General Obligatorio, pero, también contempla regímenes especiales como el del Seguro Voluntario y el del Seguro Social Campesino. Los aportes al IESS varían de acuerdo al tipo de afiliado (Anexos #7, 8 y 9).

- **Seguro General Obligatorio:** comprende obligatoriamente a 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[174].

- **Seguro Voluntario:** comprende a las personas, no incluidas en el Seguro Obligatorio, que manifiesten su voluntad de acogerse a este

---

[172] El IESS no podrá ejercer otras atribuciones ni desempeñar otras actividades que las consignadas en la Constitución Política de la República y en la Ley de Seguridad Social.
[173] Art. 17, Ley 2001-55 de Seguridad Social.
[174] En particular, al trabajador en relación de dependencia, trabajador autónomo, profesional en libre ejercicio, administrador o patrono de un negocio, dueño de empresa unipersonal, menor trabajador independiente. (Art. 2, Ley 2001-55 de Seguridad Social).

régimen y que cumplan con las condiciones y requisitos señalados en la Ley[175].

- **Seguro Social Campesino:** comprende a los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y a los habitantes rurales que laboran en el campo; por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenecen; que no reciben remuneraciones de un empleador (público o privado); y, que tampoco contraten a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia[176].

En la tabla 3.1 se pueden apreciar las tasas de aportación total para cada seguro y de acuerdo al tipo de régimen. Cabe destacar que el Seguro Social Campesino se financia mediante los aportes de los trabajadores con relación de dependencia, los independientes y los asegurados voluntarios, más el aporte diferenciado[177] que deben realizar los afiliados a este régimen y la contribución obligatoria del Estado[178].

3.2.2 INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) es una entidad autónoma que adquirió personería jurídica el 7 de agosto de 1992[179], fue creado con el fin de brindar protección social independiente a las Fuerzas Armadas. El ISSFA proporciona prestaciones de Seguridad Social

---

[175] Los afiliados a este régimen especial pagan sus aportes sobre el salario mínimo de aportación. Este régimen no incluye seguro de cesantía, subsidios monetarios por enfermedad o maternidad, ni fondos de reserva.

[176] Art. 153, Ley 2001-55. Este régimen protege a sus afiliados contra las contingencias de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte. No incluye seguro de riesgos del trabajo.

[177] El aporte es del 1% del salario mínimo vital establecido en la ley anterior.

[178] El Estado debe contribuir con el 0.30% del salario de aportación de todos los afiliados con relación de dependencia.

[179] Inicialmente la Caja Militar y, por ende, el pago de las pensiones de retiro, invalidez, montepío y mortuoria a favor del personal militar, eran administradas por el IESS.

TABLA 3.1

TASAS DE APORTACIÓN TOTALES POR TIPO DE SEGURO

Conceptos	Aporte Personal (%)			Aporte Patronal (%)		
	Trab. con relación de dependencia	Independientes y afiliados voluntarios	Trab. industria azucarera	Trab. con relación de dependencia	Trab. industria azucarera	Trab. contratado por hora
Seguro General de Salud Individual y Familiar.	---	5.71	---	5.71[a]	10.42	10.00
Seguro General de Riesgos del Trabajo.	---	0.55	---	0.55	1.01	0.50
Seguro General de Invalidez, Vejez y Muerte[b].	6.64[c]	9.74	12.34	3.10[d]	3.87	8.50
Gastos Administrativos	0.36	0.80	0.36	0.44	1.00	0.80
Seguro de Cesantía	2.00	[e]	4.00	1.00	2.00	---
Seguro Social Campesino.	0.35	0.70	0.35	0.35	0.35	0.70
Seguro Adicional de Pensiones	[f]	---	---	[g]	---	---
TOTAL DE APORTES	**9.35**	**17.50**	**17.05**	**11.15**	**18.65**	**20.50**

Elaborado por las autoras, datos de Resolución C.D. 081

[a] Funcionarios del servicio exterior residentes en el extranjero, 3.71%.
[b] El Estado debe contribuir obligatoriamente con el 40% del costo de las pensiones en curso de pago.
[c] 2º, 3º, 5º y 8º categoría, 8.64%.
[d] 3º y 5º categoría, 1.10%.
[e] Maestros de taller y artesanos autónomos; choferes profesionales miembros de alguna organización gremial, sin relación de dependencia, 3%.
[f] 5º categoría, 5%; 7º y 8º categoría, 2%.
[g] 5º categoría, 5%; 7º y 8º categoría, 6%.

al profesional militar, sus dependientes y derechohabientes, aspirantes a oficiales, tropa y conscriptos, mediante las prestaciones y servicios sociales creados por ley y el servicio de pago a los pensionistas, a los derechohabientes, excombatientes de campañas militares y descendientes de próceres de la independencia, excombatientes de la campaña internacional de 1941 y sus viudas en la forma y condiciones establecidas en la ley.

3.2.3 INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL

El Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL), es un organismo autónomo con finalidad social y sin ánimo de lucro, con personería jurídica y patrimonio propio. El ISSPOL protege al policía en servicio activo y pasivo, los aspirantes a oficiales y policías, los derechohabientes y dependientes.

3.2.4 UNIDADES MÉDICAS PRESTADORAS DE SALUD

Las Unidades Médicas Prestadoras de Salud (UMPS) son entidades que prestan servicios médicos, dotadas de autonomía administrativa y financiera. De acuerdo a la Ley 2001-55 de Seguridad Social, existen tres clases de empresas que pueden ofrecer servicios de salud, éstas son:

- Las actuales Unidades Médicas del IESS: Conformadas por Hospitales, Clínicas y Dispensarios, una vez que se transformen en Empresas Prestadoras de Servicios de Salud (EPSS), integradas en sistemas regionales, organizadas según su nivel de complejidad.
- Las Entidades Medico-Asistenciales, Públicas y Privadas: Constituidas por los establecimientos o entidades asistenciales de salud interesadas en convertirse en prestadores de salud, las cuales

serán seleccionadas a través de contratos, bajo regímenes de honorarios, tarifarios, y/o protocolos de diagnóstico y terapéutica, expedidos por el Consejo Directivo del IESS.

- Profesionales de la Salud en libre ejercicio: También pueden convertirse en prestadores de salud, los profesionales en libre ejercicio, acreditados mediante convenios o contratos, cuyas condiciones serán establecidas en el Reglamento expedido por el Consejo Directivo.

3.2.5 PERSONAS JURÍDICAS QUE ADMINISTRAN PROGRAMAS DE SEGUROS COMPLEMENTARIOS

De acuerdo al artículo 61 de la Constitución Política del Ecuador, los seguros complementarios están orientados a proteger contingencias de Seguridad Social no cubiertas por el Seguro General Obligatorio o a mejorar sus prestaciones. Estos seguros son de carácter opcional, se financian con el aporte de los asegurados y los empleadores pueden efectuar aportes voluntarios, su administración está a cargo de entidades públicas, privadas o mixtas, reguladas por la Ley.

3.2.6 COMISIÓN TÉCNICA DE INVERSIONES DEL IESS

La Comisión Técnica de Inversiones es el Órgano responsable de la realización de las inversiones de los recursos del Seguro General Obligatorio a través del mercado financiero, con sujeción a los principios de eficiencia, seguridad y rentabilidad, de conformidad con las políticas aprobadas por el Consejo Directivo del IESS y las regulaciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros[180].

---

[180] Art. 46, Ley 2001-55 de Seguridad Social.

3.3 ORGANISMOS DE CONTROL

Las instituciones, públicas y privadas, integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Social y del Sistema de Seguro Privado, estarán sujetas a la regulación, supervisión y vigilancia de los organismos de control creados para ese fin. La Superintendencia de Bancos y Seguros controlará que las actividades económicas y los servicios que brinden las instituciones públicas y privadas de Seguridad Social, atiendan al interés general y se sujeten a las normas legales vigentes. Por su parte, la Contraloría General del Estado ejercerá el control sobre los recursos de las entidades públicas integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Social.

3.4 PRESTACIONES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

El IESS protege a sus asegurados a través de Seguro General Obligatorio, que incluye los siguientes programas:

- Seguro General de Salud Individual y Familiar;
- Seguro General de Riesgos del Trabajo;
- Seguro General de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte; y,
- Seguro de Cesantía.

3.4.1 SEGURO GENERAL DE SALUD INDIVIDUAL Y FAMILIAR

Este seguro protege a los asegurados contra las contingencias de enfermedad y maternidad. En el caso de **enfermedad**, los afiliados, jubilados, hijos durante el primer año de vida y la viuda beneficiaria de la pensión por muerte (montepío), pueden acceder a las siguientes prestaciones: asistencia médica (medicina curativa, preventiva y de rehabilitación mediante la provisión de prótesis), quirúrgica y de hospitalización, dental y farmacológica, subsidio en dinero por enfermedad, atención en unidades médicas ajenas al IESS, compensación de gastos médicos y atención médica mediante convenios suscritos con varias clínicas particulares.

En el caso de **maternidad**, la asegurada tendrá derecho a las siguientes prestaciones: asistencia médica y obstetricia; subsidio monetario por maternidad[181]; compensación de gastos efectuados; y, asistencia médica preventiva y curativa, farmacológica y de hospitalización, del hijo (a) durante el primer año de vida. Para que el asegurado pueda acceder a las prestaciones del Seguro General de Salud Individual y Familiar debe cumplir con los siguientes requisitos:

a) Acreditar seis imposiciones mensuales ininterrumpidas, anteriores al inicio de la enfermedad, para contingencia de enfermedad; y,
b) Acreditar doce imposiciones mensuales ininterrumpidas, anteriores al parto, para contingencia de maternidad[182].

Este seguro se financia mediante el aporte patronal[183] correspondiente al 5.71%.

3.4.2 SEGURO GENERAL DE RIESGOS DEL TRABAJO

Este seguro protege a los afiliados, desde el primer día de labor, en casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, mediante servicios de prevención; asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria o de rehabilitación, provisión o renovación de aparatos de prótesis, subsidio por incapacidad y pensión por invalidez o muerte, servicio

[181] Este subsidio se entregará durante 12 semanas (2 antes y 10 después del parto) y corresponde al 75% de la última remuneración de la afiliada.
[182] A las afiliadas que cuentan con solo 6 imposiciones mensuales, el IESS les concede solo asistencia prenatal.
[183] Los afiliados sin relación de dependencia y los afiliados voluntarios deben aportar por este concepto. La viuda beneficiaria de la pensión por muerte, tendrá derecho a este seguro con el pago del 4.15% mensual del monto de su pensión.

de prevención, asesoría y divulgación de los métodos y normas seguridad e higiene industrial y medicina del trabajo. La cuantía del subsidio o pensión depende del tipo de incapacidad originada por el accidente de trabajo, se distinguen cuatro tipos:

- *Temporal*: impide laborar al trabajador durante un período de tiempo no mayor de un año, el subsidio será igual al 75% del salario de cotización durante las 10 primeras semanas y 66% durante el tiempo posterior a esas 10 primeras semanas.
- *Permanente Parcial*: cuando existe una merma a la integridad física y a la capacidad de trabajar, la pensión se calcula de acuerdo a un cuadro valorativo de incapacidades.
- *Permanente Total:* cuando imposibilita totalmente al trabajador para la realización de todas o de las principales tareas de su profesión u oficio habituales, el subsidio será equivalente al 80% del promedio mensual de los salarios del último año de aportación[184].
- *Permanente Absoluta:* cuando el trabajador está incapacitado totalmente para todo trabajo y requiere cuidado y atención permanentes, en este caso, la pensión mensual será equivalente al 100% del salario mensual sobre el que aportó en el último año[100].

En caso del fallecimiento del asegurado, sin considerar el tiempo de aportación, los deudos tienen derecho a los beneficios de la Cooperativa Mortuoria, la pensión se calculará sobre la renta de incapacidad permanente o total que le habría correspondido al causante al momento de su muerte. Los requisitos para obtener las prestaciones de este seguro son:

a) Estar registrado en el IESS, desde el primer día de trabajo.
b) Para los afiliados obligados sin relación de dependencia y afiliados voluntarios, presentar el correspondiente aviso de enfermedad profesional.

---

[184] O del promedio mensual de los cinco primeros años, si éste fuera superior.

c) Haber aportado al menos 6 imposiciones mensuales[185], 12 imposiciones mensuales los afiliados voluntarios.

El financiamiento de este seguro está a cargo del empleador que deberá aportar obligatoriamente el 0.55% del salario de cotización de cada uno de sus trabajadores[186].

3.4.3 SEGURO DE CESANTÍA

Esta prestación consiste en la devolución de los fondos de la cuenta individual de cesantía correspondiente a cada afiliado. Los requisitos para acceder a esta prestación son:

a) Acreditar como mínimo 60 aportaciones mensuales no simultáneas;
b) Probar ante el IESS una cesantía mayor a 90 días[187].

Este seguro se financia mediante los aportes del trabajador y del empleador en los siguientes porcentajes:

- Trabajador: 2.00%
- Empleador: 1.00%

3.5 DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES

El sistema de pensiones ecuatoriano se basa en el **sistema de reparto** y, como en la mayoría de los países latinoamericanos, ya a

[185] Para obtener el subsidio por enfermedad profesional. Para el subsidio por accidente de trabajo no se requiere tiempo mínimo de cotización.
[186] En el caso de los afiliados voluntarios y trabajadores sin relación de dependencia, éstos serán responsables de dicho financiamiento en el mismo porcentaje.
[187] Los afiliados que acrediten derecho para la prestación de invalidez o vejez y los derechohabientes del afiliado que falleciere, tendrán derecho a la devolución total del fondo de cesantía.

principios de los 90 éste enfrentaba los problemas comunes en dicho régimen, entre los principales podemos destacar:

- Baja edad de jubilación: la edad anterior requerida para la jubilación era de 55 años, ésta estaba vigente desde 1942, cuando la expectativa de vida era inferior a la actual, por lo cual debían pagarse pensiones por extensos períodos, situación que incidía directamente en el costo actuarial.
- Falta de equidad: no existía relación entre los aportes realizados y los beneficios recibidos, debido a la imposición de una pensión mínima y una máxima.
- Problemas financieros: debido a que el financiamiento de las prestaciones de los diferentes seguros era general, esto es, existía un fondo común para los gastos de todos los seguros.

Estas falencias, entre otras, llevaron a solicitar la colaboración técnica del Banco de Previsión Social de Uruguay que, en febrero de 1999, realizó un análisis de la situación del sistema de pensiones ecuatoriano para determinar los principales problemas y establecer los aspectos que debían ser considerados para realizar la reforma que implementaría el nuevo sistema de pensiones. La reforma a la Ley de Seguridad Social incluyó reformas paramétricas y estructurales.

- **Reformas Paramétricas:**
  - Se elevó la edad mínima de jubilación de 55 a 60 años.
  - Ampliación de la cobertura formal a la totalidad de los trabajadores, incluyendo a los trabajadores autónomos y patronos.
  - Modificación en la distribución de las tasas de aportación por seguro[188].

[188] Las tasas de aportación establecidas en la Ley 2001-55 aún no se están aplicando, se mantienen los porcentajes señalados en la tabla 3.1.

- **Reforma Estructural:**
  - Traslado del sistema de reparto a un sistema mixto de pensiones.

En noviembre de 2001 se publicó la Ley 2001-55 de Seguridad Social que contenía varias reformas al sistema vigente (Anexo #10), entre los principales cambios se encontraba la implementación de un sistema mixto de pensiones pero por motivos de inconstitucionalidad de varios artículos de esta Ley (Anexo #11), la reforma del sistema de pensiones aún no ha sido aplicada. Actualmente se sigue usando el esquema de reparto.

3.6 PRESTACIONES DEL SISTEMA DE PENSIONES

El Seguro General de Pensiones ofrece las siguientes prestaciones:

- Pensión por vejez;
- Pensión por invalidez (incluye subsidio transitorio por incapacidad);
- Pensión por muerte (montepío); y,
- Subsidio para auxilio de funerales

3.6.1 PENSIÓN POR VEJEZ

Los asegurados tendrán derecho a una pensión por vejez, la cual puede ser ordinaria o por edad avanzada, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

- *Ordinaria:* Haber cumplido 60 años de edad y acreditar como mínimo 360 imposiciones mensuales o haber realizado 480 imposiciones mensuales sin límite de edad.
- *Por edad avanzada:* Haber cumplido 70 o 65 años de edad y acreditar un mínimo de 120 o 180 imposiciones mensuales.

La cuantía de la pensión ordinaria de vejez será del 75% de la base de cálculo[189] en el primer caso (60 años de edad/360 imposiciones) y del 100% de la base de cálculo en el segundo caso (480 imposiciones). La cuantía de la pensión por edad avanzada será del 50% de la base de cálculo en el primer caso (70/120) y en el segundo caso (65/180) la cuantía será 56.25% de la base de cálculo. Por cada año de imposiciones adicionales se aumentará dichos coeficientes en 1.25%.

3.6.2 PENSIÓN POR INVALIDEZ

Para efecto de esta prestación, la incapacidad puede ser temporal o total y permanente, en el primer caso se concede un subsidio transitorio por incapacidad y en el segundo caso se concede la pensión por invalidez.

- *Temporal:* cuando la incapacidad provoca el cese forzoso en la actividad laboral del asegurado.
- *Permanente:* cuando la incapacidad (invalidez) impida obtener, por medio de un trabajo, una remuneración equivalente, por lo menos, a la mitad de la remuneración habitual que recibiría un trabajador sano en condiciones laborables similares.

Los requisitos para obtener derecho al **subsidio transitorio por incapacidad** son:

a) Acreditar 60 imposiciones mensuales, al menos 6 deben ser inmediatamente anteriores a la incapacidad;
b) La contingencia, que haya afectado la actividad laboral, prive al asegurado de la obtención de la mayor parte del ingreso necesario para el sustento;

[189] La base de cálculo es el promedio mensual de los 5 años de mejores salarios de aportación.

c) Verificar que el asegurado cesó en la actividad laboral a causa de la contingencia; y,
d) Que la incapacidad no esté amparada por el Seguro General de Riesgos del Trabajo.

Este subsidio no será mayor de un año. Si dentro del período del subsidio transitorio, la incapacidad se transforma en absoluta y permanente para todo trabajo, el afiliado solicitará que se le conceda la jubilación por invalidez. Para acceder a la **pensión por invalidez** el afiliado debe cumplir los siguientes requisitos:

a) Acreditar 60 imposiciones mensuales (6 anteriores a la incapacidad) o
b) Acreditar 120 imposiciones mensuales y no ser beneficiario de otra pensión jubilar del IESS, si la incapacidad ocurriera dentro de los 24 meses posteriores al cese en la actividad o al vencimiento del período del subsidio transitorio por incapacidad.

La cuantía de la pensión por invalidez (al igual que la de la pensión por vejez) será igual al resultado de la multiplicación del coeficiente establecido de acuerdo al tiempo de aportación por la base de cálculo (Anexo #12).

3.6.3 PENSIÓN POR MUERTE

Tendrán derecho a la pensión por muerte (montepío) los deudos del jubilado en goce de la pensión de invalidez o vejez, o del asegurado que al momento de su fallecimiento tuviere acreditados al menos 60 imposiciones mensuales. Acreditarán derecho a pensión de viudez y de orfandad, respectivamente:

a) La cónyuge o conviviente con derecho[190].
b) El cónyuge o conviviente con derecho, incapacitado para el trabajo y que haya vivido a cargo del causante.
c) El hijo(s) del afiliado o jubilado fallecido o los hijos adoptados por lo menos 12 meses antes del fallecimiento, menores de 18 años de edad.
d) El hijo(a) de cualquier edad, incapacitado para el trabajo y que haya vivido a cargo del causante[191].

Si al fallecimiento del asegurado, éste no hubiere generado derecho a pensión de montepío por no completar el mínimo de aportaciones, los beneficiarios tendrán derecho a la devolución, en partes iguales, de los aportes personales realizados al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte[192]. La cuantía de la pensión por viudez corresponde al 40% de la pensión que recibía el asegurado y la de orfandad corresponderá al 20%.

3.6.4 SUBSIDIO PARA FUNERALES

Esta beneficio consiste en un auxilio en dinero que se entrega a los deudos del jubilado o afiliado, siempre que éste último tuviere acreditadas 6 imposiciones mensuales, por lo menos, dentro de los últimos 12 meses anteriores a su fallecimiento. Los gastos reembolsables corresponderán al cofre mortuorio, servicios de velación y carroza, servicios religiosos y costos de inhumación o cremación. Esta prestación se financia con el aporte personal del asegurado correspondiente a 0.64%. En el caso de los afiliados al Seguro Social Campesino la cuantía del subsidio será del 25% del salario

[190] Persona que, sin hallarse casada, hubiere convivido en unión libre, monogámica y bajo el mismo techo, con el causante, por más de dos años inmediatamente anteriores a la muerte de éste y cuya convivencia fue declarada judicialmente en vida del o la causante.
[191] A falta de viuda(o), conviviente con derecho e hijos tendrán derecho a montepío los padres del asegurado o jubilado fallecido, siempre que hayan vivido a cargo del causante.
[192] Este derecho a devolución caduca en 5 años contados desde la fecha de fallecimiento del causante, sin lugar al pago de intereses.

mínimo de aportación y se concederá ante el fallecimiento de cualquier miembro afiliado de la familia.

3.7 FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE PENSIONES

Las pensiones de invalidez, vejez y muerte se financian mediante el aporte personal del afiliado y el aporte patronal, en los siguientes porcentajes:

- Trabajador: 6.64%
- Empleador: 3.10%

El Estado debe contribuir obligatoriamente con el 40% del costo de las pensiones en curso de pago.

3.8 ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES

3.8.1 ANÁLISIS DEL EFECTO DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA EN EL SISTEMA DE PENSIONES ECUATORIANO

Como fue expuesto en el capítulo anterior, el proceso de transición demográfica se caracteriza por descensos de la mortalidad (aumento de la esperanza de vida) y de la fecundidad, la interacción de estas variables genera una disminución de la población joven (menores de 15 años) y un aumento relativo de la población en edad productiva (15 a 64 años de edad) que a futuro provocará un incremento de la población pasiva (65 o más años de edad), este proceso gradual es conocido como envejecimiento poblacional.

Como se puede observar en los gráficos 3.1 y 3.2, la estructura poblacional de Ecuador, al igual que la mayoría de los países de América

Latina, ha comenzado a perder su forma piramidal, aunque el proceso aún no es tan evidente, como en Chile o Cuba, se puede apreciar como la base de la pirámide (correspondiente a la población menor de 15 años de edad) ha comenzado a encogerse, mientras que, la parte central (población entre 15 y 65 años de edad) se vuelve más amplia.

GRÁFICO 3.1
PIRÁMIDE POBLACIONAL 1990

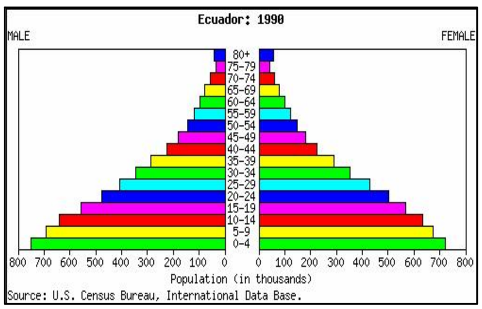
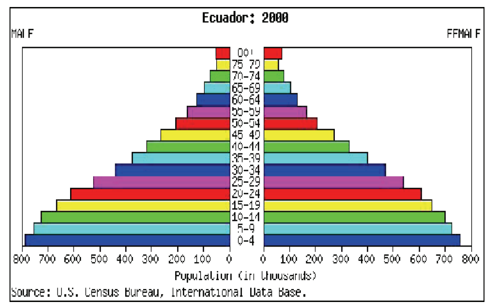
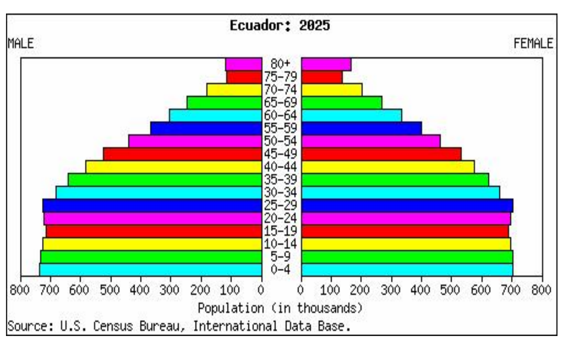


GRÁFICO 3.2
PIRÁMIDE POBLACIONAL 2000



Este proceso se volverá más evidente con el transcurso de los años, por lo cual, se estima que para el año 2025 la pirámide poblacional tenga una forma más simétrica, como lo muestra el grafico 3.3.

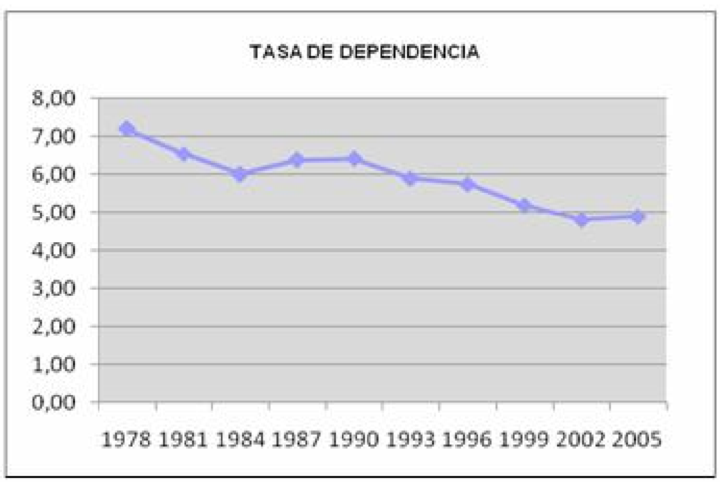
GRÁFICO 3.3
PIRÁMIDE POBLACIONAL 2025



La relación entre la población activa y la pasiva se denomina **tasa de dependencia**, esta tasa es fundamental para determinar la sostenibilidad financiera de un sistema de pensiones de reparto, debido a que, la disminución de la misma corresponde a un menor número de cotizantes, lo cual genera una menor contribución financiera al sistema. El envejecimiento poblacional incide evidentemente en la tasa de dependencia, debido a que implica un aumento de la población mayor y una disminución de la población joven, una de las razones que explican el menor número de cotizantes.

Como se puede observar en el gráfico 3.4, la relación activo/pasivo del IESS se ha reducido, en 1978 era de 7,20 afiliados por cada pensionista, mientras que, en el 2005 era de 4,89 lo cual afecta directamente el sostenimiento financiero del Seguro Social, por las razones ya expuestas. De acuerdo a estudios del IESS, por cada pasivo debería haber diez cotizantes activos para sostener el sistema. En la actualidad, hay menos de cinco afiliados activos por cada pasivo.

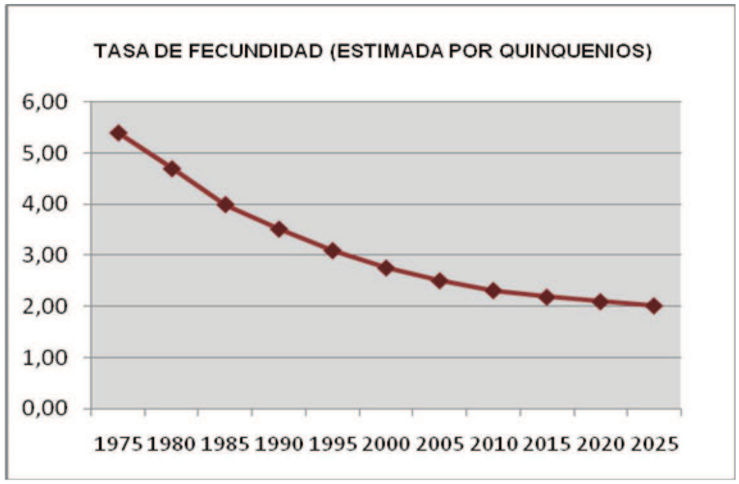
GRÁFICO 3.4



Elaborado por las autoras, datos de IESS.

Al igual que en otros países de América Latina, en Ecuador la tasa de fecundidad también ha disminuido; en el quinquenio 1975-1980 ésta era de 5.4 hijos descendiendo a 2.76 en el período 2000-2005 y se estima que en el período 2025-2030 será de 2.02.

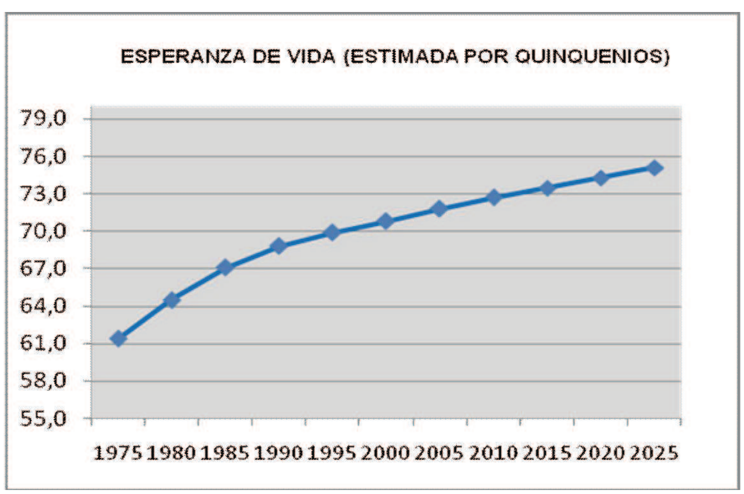
GRÁFICO 3.5



Elaborado por las autoras, datos de CEPAL.

Simultáneamente, la esperanza de vida en Ecuador ha aumentado en 9.4 años entre 1975 y 2000, este incremento ha sido incluso mayor al que se produjo en Chile o Costa Rica donde el aumento en el mismo período de tiempo fue de 8.8 y 7.1 años, respectivamente. En el quinquenio 1975-1980 la esperanza de vida era de 61.4 años de edad, 70.8 en el período 2000-2005 y se estima que sea de 75.1 en el período 2025-2030.

GRÁFICO 3.6



Elaborado por las autoras, datos de CEPAL.

Estas dos variables son de gran trascendencia en los sistemas de pensiones, debido a que, el descenso de la tasa de fecundidad genera una disminución de la población joven en el presente que generará una disminución de la población en etapa productiva en el futuro, y por ende, un menor número de contribuyentes al sistema; por su parte, el aumento de la esperanza de vida es una variable muy importante a considerar ya que ésta indica, en promedio, el número de años durante los cuales se deberán pagar las pensiones.

La Ley 2001-55 de Seguridad Social, estableció que desde el año 2006, la edad mínima de retiro para la jubilación ordinaria de vejez (a excepción de la jubilación por acreditar 480 imposiciones mensuales), no podría ser inferior a 60 años en ningún caso; y, que a partir de ese mismo año, se la podría modificar de acuerdo a la expectativa de vida promedio de toda la población de ésa edad, para que el período de duración de la pensión por jubilación ordinaria de vejez, referencialmente alcance 15 años en promedio[193], esta disposición tampoco se está aplicando y el IESS continúa pagando pensiones por períodos mayores de 15 años.

3.8.2 ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS DIFERENTES INSTITUTOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN ECUADOR

La tabla 3.2 presenta un esquema comparativo entre los tres Institutos de Seguridad Social en Ecuador, el objetivo de este cuadro es establecer semejanzas y/o diferencias entre los requisitos, financiamiento y cuantía de las prestaciones que ofrecen IESS, ISSFA e ISSPOL.

[193] Art. 185, Ley 2001-55 de Seguridad Social.

TABLA 3.2

REQUISITOS, FINANCIAMIENTO Y CUANTÍA DE LAS PRESTACIONES QUE CONCEDEN IESS, ISSFA E ISSPOL.

	IESS	ISSFA	ISSPOL
Seguro de Salud	Seguro General de Salud Individual y Familiar	Seguro de Enfermedad y Maternidad	Seguro de Enfermedad y Maternidad
Requisitos	ENFERMEDAD: - Acreditar 6 imposiciones mensuales. MATERNIDAD: - Acreditar 12imposiciones mensuales.	- Ser asegurado del ISSFA o ser dependiente del asegurado.	- Ser asegurado del ISSPOL o ser dependiente del asegurado.
Financiamiento	- Aporte patronal: 5,71%	- Aporte personal: 3,35% - Aporte patronal: 5,85%	- Aporte personal: 2,50% - Aporte patronal: 3,00%
Cuantía	Corresponde al 75% del último salario percibido por el asegurado(a).	No ofrece prestaciones económicas solo en servicio y en especie.	No ofrece prestaciones económicas solo en servicio y en especie.

Elaborado por las autoras, datos de IESS, legislación ISSFA e ISSPOL.

	IESS	ISSFA	ISSPOL
Seguro de Riesgos del Trabajo	Seguro General de Riesgos del Trabajo	Seguro de Accidentes Profesionales	Seguro de Accidentes Profesionales
Requisitos	- Acreditar al menos 6 imposiciones mensuales; y, - Que la enfermedad o accidente se produzca a consecuencia de las actividades del trabajo.	- Ser calificado como inválido por la Junta de Médicos Militares; y, - Que la incapacidad se produzca en actos del servicio o a consecuencia del desempeño de las actividades profesionales habituales.	- Ser calificado como inválido por la Junta de Médicos de la Policía Nacional. - Que la incapacidad se produzca en actos del servicio o a consecuencia del desempeño de las actividades profesionales habituales.
Financiamiento	- Aporte patronal: 0,55%	- Aporte personal: 0,375% - Aporte patronal: 0,375%	- Aporte personal: 0.25% - Aporte patronal: 0,25%
Cuantía	Varía de acuerdo a la incapacidad: - Temporal: 75% del salario de cotización. - Permanente parcial: se calcula de acuerdo al tipo de discapacidad. - Permanente total: 80% del promedio mensual de los salarios del último año o de los 5 primeros años. - Permanente absoluta: 100% del salario mensual sobre el que aportó en el último año o del promedio mensual de los 5 mejores años.	- Pensión por discapacidad: Cuando al asegurado se le declare incapacidad total permanente. La cuantía es del 100% del sueldo total. - Indemnización: Cuando al asegurado se le declare incapacidad parcial permanente. La cuantía resulta de multiplicar el % de la incapacidad por el 70% de la indemnización establecida en el Seguro de Vida.	- Pensión por Discapacitación: Cuando al asegurado se le declare incapacidad total permanente. La cuantía es del 100% del último salario percibido. - Indemnización por Discapacitación: Cuando al asegurado se le declare incapacidad parcial permanente. resulta de multiplicar el % de incapacidad por 70% de la indemnización establecida en el Seguro de Vida.

Elaborado por las autoras, datos de IESS, legislación ISSFA e ISSPOL.

	IESS	ISSFA	ISSPOL
Pensión por Vejez	Pensión de Vejez	Pensión de Retiro	Pensión de Retiro
Requisitos	- Ordinaria: 60 años de edad y 360 imposiciones mensuales o haber realizado 480 imposiciones mensuales sin límite de edad. - Por edad avanzada: 70 o 65 años de edad y acreditar 120 o 180 imposiciones mensuales.	- Acreditar mínimo 20 años de servicio.	- Acreditar mínimo 20 años de servicio.
Financiamiento	- Aporte Personal: 6.64% - Aporte Patronal: 3.10% - El Estado debe financiar el 40% del costo de las pensiones.	- Aporte personal: 10,50% - Aporte patronal: 10,50% - El Estado debe financiar el 60% del costo anual de las pensiones por RIM.	- Aporte personal: 12,50% - Aporte Patronal: 10,50% - El Estado debe financiar el 60% del costo anual de las pensiones por RIM.
Cuantía	- Ordinaria: *(60/360) 75% base de cálculo. *(480) 100% base de cálculo. - Ed. avanzada: *(70/120) 50% base de cálculo. *(65/180) 56.25% base de cálculo.	- 70% del sueldo imponible con 20 años de servicios y 3% adicional por cada año hasta llegar al 100% del sueldo imponible con 30 o más años de servicio.	- 70% del sueldo imponible con 20 años de servicio más 3% por cada año adicional hasta llegar al 100% del sueldo imponible a quien acredite 30 años o más.

Elaborado por las autoras, datos de IESS, legislación ISSFA e ISSPOL.

	IESS	ISSFA	ISSPOL
Pensión por Invalidez	Pensión por Invalidez	Pensión por Invalidez	Pensión por Invalidez
Requisitos	- Acreditar 60imposiciones mensuales, 6 anteriores a la incapacidad.	- Acreditar al menos 5 años de servicio.	- Acreditar al menos 5 años de servicio.
Cuantía	- 43.75% de la base de cálculo, se aumenta el coeficiente en 1.25% por cada año adicional.	- 40% del sueldo imponible si acredita 5 años de servicio.	- 40% del sueldo imponible, si acredita 5 años de servicio.
Pensión por Muerte	Pensión de Montepío	Pensión de Montepío	Pensión de Montepío
Requisitos	- Acreditar al menos 60 imposiciones mensuales o estar en goce de pensión al momento del fallecimiento.	- Acreditar mínimo 5 años de servicio.[194]	- Acreditar mínimo 5 años de servicio.
Cuantía	- Pensión por viudez: 40% de la pensión. - Pensión por orfandad: 20% de la pensión.	- 100% del sueldo imponible, si es asegurado y fallece en actos del servicio[195]; o, si es pensionado. - 70% del sueldo imponible, si es aspirante o conscripto y fallece en actos del servicio.	- 100% del último salario o pensión recibida si es asegurado en servicio pasivo o si fallece en actos de servicio o por enfermedad o accdte profesional. - 70% del sueldo de un policía, si es aspirante y fallece en actos de servicio o por enfermedad o accdte profesional.

Elaborado por las autoras, datos de IESS, legislación ISSFA e ISSPOL.

194 ISSFA e ISSPOL, si el fallecimiento se produce en actos de servicio, no requiere un tiempo mínimo de servicio.
195 ISSFA e ISSPOL, si tiene más de 5 y menos de 20 años de servicio genera derecho a la pensión que le hubiese correspondido por invalidez.

	IESS	ISSFA	ISSPOL
Seguro de Cesantía	Seguro de Cesantía	Seguro de Cesantía	Seguro de Cesantía
Requisitos	- Acreditar mínimo 60 aportaciones mensuales no simultáneas; y, - Probar ante el IESS una cesantía mayor a 90 días.	- Acreditar mínimo 20 años de servicio.	- Acreditar 240 imposiciones mensuales en 20 años de servicio.
Financiamiento	- Aporte personal: 2.00% - Aporte patronal: 1.00%	- Aporte personal: 8,50% - Aporte patronal: 8,50%	- Aporte personal: 12,00% - Aporte patronal: 6,00%
Cuantía	- Devolución de los fondos de la cuenta individual de cesantía.	- 2.5 multiplicado por el sueldo imponible del militar a la fecha de la baja y por el tiempo de servicio activo.	- No está especificado en la ley.
Seguro de Mortuoria	Subsidio para Funerales	Seguro de Mortuoria	Seguro de Mortuoria
Requisitos	- Acreditar al menos 6 imposiciones mensuales, dentro de los últimos 12 meses anteriores al fallecimiento.	- Encontrarse en servicio activo al momento del fallecimiento o estar en goce de pensión,	- Encontrarse en servicio activo al momento del fallecimiento o estar en goce de pensión.
Financiamiento	- Aporte personal: 0,64%	- Aporte personal: 0,25% - Aporte patronal: 0,25%	- Aporte personal: 0,25% - Aporte patronal: 0,25%
Cuantía	- Corresponderá al monto de los gastos por cofre mortuorio, servicios de velación y carroza, servicios religiosos y costos de inhumación o cremación.	- Para asegurados activos: Equivalente a 25 salarios mínimos vitales. - Para aspirantes, conscriptos y pensionistas: Es equivalente a 8 veces el salario mínimo vital.	- Equivalente a 12 veces el sueldo promedio imponible del personal en servicio activo de la Policía Nacional. - Para aspirantes y pensionistas: 4 veces el sueldo imponible.

Elaborado por las autoras, datos de IESS, legislación ISSFA e ISSPOL.

Para conceder las prestaciones del **Seguro de Salud**, el IESS requiere que el trabajador acredite, 6 imposiciones mensuales ininterrumpidas en caso de enfermedad y 12 imposiciones mensuales ininterrumpidas en caso de maternidad, mientras que, ISSFA e ISSPOL solo requieren que el militar o policía estén asegurados. Además, el IESS cubre al afiliado, al jubilado, a la viuda beneficiaria de la pensión de montepío y a los hijos hasta el primer año de edad; en caso de enfermedad y solo a la afiliada en caso de maternidad, por su parte, ISSFA e ISSPOL cubren, además de los ya mencionados, al cónyuge, a los hijos hasta los 25 años de edad (siempre que sean solteros, estudiantes y no tengan relación de dependencia laboral, ISSFA) y a los menores de edad (ISSPOL), a los hijos de cualquier edad incapacitados total y permanentemente para el trabajo, y a los padres del asegurado.

El financiamiento de este seguro está a cargo del empleador en el caso del IESS y la tasa de aportación es de 5.71%; mientras que en ISSFA e ISSPOL el aporte es bipartito (personal y patronal) y es de 9.20% en el primero; y, 5.50% en el segundo. Solo el IESS concede prestaciones monetarias por enfermedad y maternidad.

Con respecto al **Seguro de Riesgos del Trabajo**, el IESS requiere que el asegurado acredite 6 imposiciones mensuales y que la enfermedad o accidente se produzca a consecuencia de las actividades del trabajo, mientras que, el ISSFA e ISSPOL solo requieren que la incapacidad se produzca en actos del servicio o a consecuencia del desempeño de las actividades profesionales habituales sin que sea necesario un tiempo determinado de servicio. Para el financiamiento de este seguro; en el IESS solo aporta el empleador en un 0.55%; en ISSFA e ISSPOL el aporte es bipartito, 0.75% en el primero y 0.50% en el segundo. La cuantía del subsidio o pensión que otorga el IESS depende del tipo de incapacidad y puede ser de 75% hasta 100% del salario mensual sobre el que el afiliado aportó en el último año; en ISSFA e ISSPOL, la pensión por discapacidad es equivalente al 100% del último salario percibido y la indemnización equivale al 70% de la indemnización establecida en el Seguro de Vida multiplicado por el porcentaje de incapacidad del asegurado.

En el caso del **Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte**, el porcentaje de cotización para su financiamiento es mayor en ISSPOL (23%) e ISSFA (21%) que en el IESS (9.74%), no solo en los porcentajes de aporte personal (12.5%, 10.5% y 6.64% respectivamente) y patronal (10.5% ISSPOL e ISSFA y 3.10% IESS) sino también en la contribución financiera por parte del Estado que es de 60% del costo anual de las pensiones para ISSPOL e ISSFA y, 40% del costo de las pensiones en curso de pago en el caso del IESS.

Los requisitos para acceder a la **Pensión por Vejez** son mucho más estrictos en el caso del IESS que en el ISSFA e ISSPOL, a pesar de que la cuantía de las pensiones de estos últimos son más onerosas que las del IESS. El ISSFA e ISSPOL solo requieren que el asegurado acredite 20 años de servicio para tener derecho a una pensión equivalente al 70% del último salario percibido, pudiendo llegar a obtener una pensión de hasta 100% con 30 años de servicio. En contraste, el IESS (que tiene cuatro modalidades de pensión por vejez) con 30 años de aportaciones y 60 años de edad concede una pensión equivalente al 75% de la base de cálculo, para acceder a una pensión equivalente al 100% de la base de cálculo el afiliado debe acreditar 40 años de aportaciones, las otras opciones requieren menos años de aportación (120/180) y una edad mayor (70/65) y las pensiones son de 50% o 56.25% respectivamente.

Y no solo existe una evidente diferencia entre el número de años requeridos y la cuantía de la pensión, también es importante destacar la base de cálculo que se emplea para determinar el monto de dichas pensiones, el ISSFA e ISSPOL utilizan el último salario percibido por el asegurado en el mes anterior a su baja, mientras que el IESS utiliza el promedio mensual de las remuneraciones imponibles de los últimos 5 años de servicio, lo cual reduce aún más el monto de las pensiones de los asegurados del IESS.

En lo referente a la **Pensión por Invalidez**, los requisitos son similares en los tres Institutos, no así las cuantías de las prestaciones. Para tener derecho a esta pensión el asegurado debe acreditar 5 años de servicio en el caso del ISSFA e ISSPOL o acreditar 60 imposiciones mensuales (6 anteriores a la incapacidad) en el IESS. El valor de la pensión por invalidez, en el ISSFA e ISSPOL, es de 40% del sueldo imponible con una mejora del 2% por cada año adicional, pudiendo llegar a obtener una pensión equivalente al 70% o hasta 100% si acredita más de 20 años; mientras que, en el IESS el monto de la pensión es del 43.75% de la base de cálculo con un aumento de 1.25% por cada año adicional. Por lo que, como ya se citó anteriormente, el monto de las pensiones por invalidez del ISSFA e ISSPOL son evidentemente superiores a las pensiones que concede el IESS por dicha contingencia.

Igualmente, los requisitos para acceder a la **Pensión por Muerte** (Montepío) son semejantes en los tres Institutos, acreditar como mínimo 5 años de servicio (ISSFA e ISSPOL) o 60 imposiciones mensuales (IESS). Es importante subrayar que si el fallecimiento se produce en actos de servicio no se requiere un tiempo mínimo de servicio en el caso del ISSFA e ISSPOL. Los beneficiarios de esta pensión son: la viuda o conviviente con derecho; el viudo siempre que esté incapacitado total y permanentemente para el trabajo; los hijos hasta los 18 años de edad o de cualquier edad incapacitados para el trabajo; los hijos mayores hasta los 25 años siempre que, sean solteros, estudiantes y no mantengan relación de dependencia laboral (solo en el caso del ISSFA e ISSPOL); y, a falta de los anteriores, los padres del asegurado siempre que, hallan vivido a cargo del causante[112].

[112] En el caso del ISSFA e ISSPOL, la pensión es para la madre del asegurado y a falta de ésta, para el padre siempre que, carezca de medios para subsistir y se halle incapacitado para el trabajo.

Al igual que en los casos anteriores, la cuantía de la pensión por muerte (montepío) es menor en el IESS que en el ISSFA e ISSPOL; 100% del sueldo imponible si el asegurado fallece en actos del servicio o si es pensionado (70% para los aspirantes o conscriptos) y si tiene menos de 20 años de servicio y fallece por enfermedad o accidente común tiene derecho a la pensión que le hubiese correspondido por invalidez; mientras que, el monto de la pensión que concede el IESS es del 40% de la pensión que recibía el afiliado en caso de viudez y 20% en caso de orfandad.

En lo referente al **Seguro de Cesantía**, para obtener la cuantía total de este beneficio, en el ISSFA e ISSPOL, el asegurado debe acreditar 20 años de servicio, si no cumple este requisito pero acredita al menos 5 años tiene derecho a la devolución de sus aportes individuales a dicho seguro, en el caso del ISSFA; mientras que, debe acreditar al menos 36 imposiciones mensuales para tener derecho a la devolución del 80% de sus aportaciones en el caso del ISSPOL. Por su parte, el IESS requiere que el asegurado acredite al menos 60 aportaciones mensuales y que pruebe ante el Instituto una cesantía mayor a 90 días.

El financiamiento de este seguro es bipartito en los tres Institutos: 3% en el IESS; 17% en el ISSFA; y, 18% en el ISSPOL. La cuantía de esta prestación comprende la devolución de los fondos de la cuenta individual de cesantía correspondiente a cada afiliado, en el IESS; y es equivalente a 2.5 multiplicado por el último sueldo imponible del militar y por el tiempo de servicio activo, en el ISSFA. La cuantía de esta prestación no está establecida en la Ley en el caso del ISSPOL.

Las tres instituciones ofrecen una prestación económica para cubrir los gastos generados por el fallecimiento del asegurado denominada **Seguro de Mortuoria** (ISSFA e ISSPOL) **o Subsidio para Funerales** (IESS). Mientras que, en el ISSFA e ISSPOL solo se requiere que el asegurado se haya encontrado en servicio activo al momento del fallecimiento o estar en goce de pensión, en el IESS se requiere que el asegurado acredite al menos 6 imposiciones mensuales dentro de los últimos 12 meses anteriores al fallecimiento o, igualmente, estar en goce de pensión. El financiamiento de esta prestación es bipartito en el ISSFA e ISSPOL, y corresponde a 0.50%, mientras que en el IESS el aporte es personal y es de 0.64%.

Adicionalmente, el ISSFA e ISSPOL ofrecen dos prestaciones que el IESS no concede; el Seguro de Vida y una Indemnización Global (ISSFA) o Profesional (ISSPOL). El **Seguro de Vida** es una prestación que tiene como objetivo proporcionar a los derechohabientes del asegurado que fallece por cualquier causa una indemnización destinada a resarcir en parte la pérdida del ingreso familiar. Este seguro es obligatorio para los asegurados en servicio activo, aspirantes a Oficial y a Tropa[113]. El porcentaje de cotización para este seguro es de 0.75% en el caso del ISSFA y de 1.25% en el caso del ISSPOL. La cuantía de esta prestación es de 50 veces el sueldo promedio imponible general para los militares en servicio activo y pasivo, y de 15 veces el salario medio imponible general para los aspirantes a Oficiales, a Tropa y conscriptos, en el caso del ISSFA; y, en el caso del ISSPOL, la cuantía es de 50 veces el sueldo promedio imponible tanto para los Oficiales como para los aspirantes.

Por su parte, la **Indemnización Global o Profesional** consiste en una prestación que se concede al militar o policía que, sin tener derecho al Seguro de Retiro ni al de Cesantía, se separa de la Institución respectiva. En ambos casos (ISSFA e ISSPOL), para tener derecho a esta prestación el asegurado debe acreditar un mínimo de 5 años de servicio activo. La cuantía de esta indemnización corresponde a un sueldo imponible más la devolución total de las aportaciones individuales realizadas al Seguro de Cesantía, Fondo de Vivienda y Fondo de Reserva, capitalizados con un interés equivalente a la tasa actuarial. Si el asegurado no acredita los 5 años

[113] En el caso del ISSFA también es obligatorio para los conscriptos; y, potestativo, previo al pago de la prima correspondiente, para el militar en goce de pensión.

respectivos solo recibirá una indemnización equivalente a la devolución de sus aportes al Fondo de Vivienda y Fondo de Reserva, capitalizados, igualmente, con un interés equivalente a la tasa actuarial.

En base a la tabla 3.2, podemos concluir que los requisitos del ISSFA y del ISSPOL son similares entre sí, mientras que difieren notoriamente de los del IESS, además existe una marcada diferencia entre las prestaciones monetarias siendo las de este último menos cuantiosas que las de los dos primeros.

3.8.3 ANÁLISIS COMPARATIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES ECUATORIANO CON SISTEMAS DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

De acuerdo a las características y requisitos de los países seleccionados para este análisis, podemos resumir el Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano en los siguientes párrafos:

- La edad de retiro se encuentra dentro del promedio de la región y es importante que se haya establecido una edad de retiro igual para hombres y mujeres, pues esto contribuye a un mejor nivel de pensión para éstas últimas.

- Existen dos tipos de jubilación: ordinaria y por edad avanzada, lo cual brinda a los asegurados mayor posibilidad de acceder a una pensión siempre que hayan cotizado durante un período mínimo de acuerdo a cada tipo de jubilación. La cuantía de la pensión es proporcional al número de años cotizados, así el monto de la pensión por jubilación ordinaria es del 100% del salario base de cálculo con 40 años de aportación y del 75% con 30 años, en la jubilación por edad avanzada (10/15 años) es de 50% o 56.25% según el caso, lo cual es un buen incentivo para que los asegurados aporten al sistema pues a mayor tiempo de cotización mayor será el monto de la pensión a la que tendrán derecho. Asimismo, el conceder la opción a una pensión con 10/15 años es una forma de brindar protección a la población que por diferentes motivos no logra cumplir con el tiempo de cotización requerido para la pensión por jubilación ordinaria.

- Ecuador se encuentra en una etapa de envejecimiento moderado, su porcentaje de población pasiva (5.1%) aún no es tan elevado como el de los países que se ubican en la categoría de envejecimiento avanzado (Uruguay y Cuba con 13.2% y 10.7% respectivamente), aún mantiene una proporción de población joven (32.6%) significativa y su tasa de natalidad (21.4%) se encuentra dentro del promedio de la región (20.4%). Por eso es fundamental que se amplíe la cobertura en el menor período posible antes de que el proceso de envejecimiento poblacional se vuelva más marcado y el consecuente elevado porcentaje de población pasiva carente de protección social represente una fuerte carga que deberá asumir el Estado.

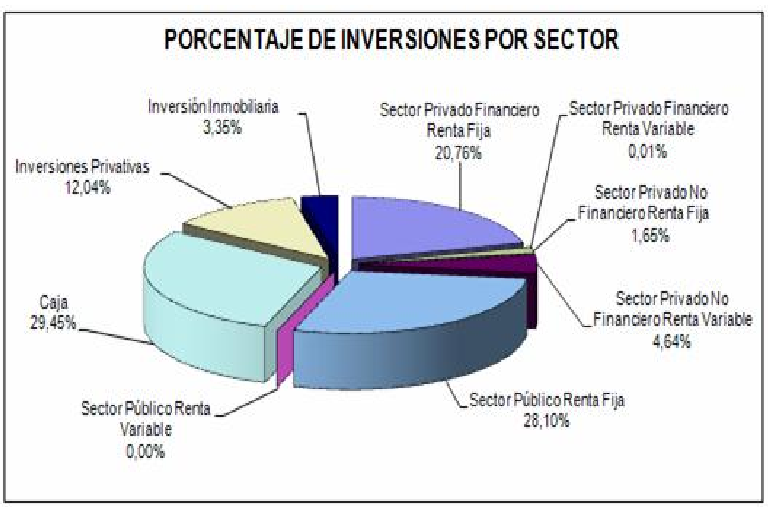
- El salario base para el cálculo de la pensión (promedio de las remuneraciones imponibles mensuales de los últimos 5 años) está dentro del rango establecido en la mayoría de los países (excepto Costa Rica).

- El Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano comprende todos los seguros sociales, esto es, ampara a los asegurados contra las contingencias de enfermedad-maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte y desempleo.

- El porcentaje de cotización, tanto personal (6.64%) como patronal (3.10%), se encuentra dentro del promedio, lo cual es un aspecto importante a destacar, pues tasas demasiado elevadas fomentarían la evasión a la afiliación o a la aportación al sistema. Por su parte, el porcentaje de cotización de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios (17.5%) aunque es considerablemente superior al de los trabajadores dependientes, se aplica solo al salario base de cotizacion para este grupo ($170) lo que implica una cotización moderada que debería ser utilizada para motivar la afiliación al sistema.

- A agosto de 2007, el portafolio de inversiones del IESS, muestra una mejor diversificación en comparacion al 2005, se ha reducido el porcentaje de inversión en el Sector Público de 47.58% a 28.11%; a aumentado la inversión en el Sector Privado Financiero de 7.57% a 20.77%; mientras que, la inversión en el Sector Privado No Financiero y en Renta Variable, aunque han aumentado ligeramente de 0.87% a 1.65% y de 4.24% a 4.65% respectivamente, siguen manteniendo los menores porcentajes. Las Inversiones Privativas también muestran un leve aumento al igual que la Disponibilidad en el BCE, de 12.53% a 15.39% y de 27.20% a 29.45%.

GRÁFICO 3.7



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros.

- Ecuador es uno de los países de América Latina con menor cobertura de la PEA y más aún de la población total. De acuerdo a datos de CEPAL, al 2005, en Ecuador el 48.3% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza, este alto porcentaje[114] unido al del subempleo (40% de la PEA) ayudan a explicar en gran medida porque Ecuador es uno de los países con menor cobertura en América Latina, solo cubre el 11.08% de su población total y el 26.91% de la PEA.

---

[114] El promedio para América Latina era 39.8%.

CONCLUSIONES

En base a la información expuesta en los capítulos anteriores, se pueden realizar las siguientes conclusiones:

- Aunque entre los diez países se han adoptado tres regímenes generales (privado, público o mixto), se puede determinar que no existe un sistema que sea exactamente igual a otro. Cada país, aunque se haya basado en la reforma implementada por otro país, ha adaptado la reforma de su sistema de pensiones a las características sociales, demográficas, políticas y económicas de cada uno de ellos. Tampoco existe un modelo ideal a seguir, cada país, antes de realizar una reforma paramétrica o estructural, debe realizar rigurosos estudios financieros y actuariales antes de la reforma, para determinar cuál es el modelo que más se adaptada a su realidad y de esta forma asegurar la sostenibilidad financiera de la misma.

- El evidente proceso de envejecimiento poblacional en el que se encuentran los países de América Latina (aunque se encuentren en distintas etapas), debe ser considerado en todos los regímenes de pensiones, pues éste afecta la sostenibilidad financiera de los mismos, no solo en los sistemas de reparto (incide en la tasa de dependencia) sino también en los sistemas de capitalización individual (el aumento en la esperanza de vida implica un aumento en el período que durará el pago de las pensiones). Por ende, es fundamental considerar este aspecto y realizar las reformas necesarias para mitigar dicho efecto, pues de lo contrario, en los próximos años, el panorama social de los países latinoamericanos estará enmarcado por un elevado porcentaje de población pasiva carente de recursos para cubrir, al menos, sus necesidades básicas.

- El Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano se encuentra dentro de los parámetros generales establecidos en América Latina. Entre los aspectos positivos a destacar se encuentran: el aumento en la edad de retiro, igualdad en la edad de retiro, opción de jubilación con un menor período de cotización (10/15 años), protección contra todas las contingencias, tasas de aportación personal y patronal moderadas, inclusión de los trabajadores autónomos y patronos a la protección del Seguro General Obligatorio.

- Los tres Institutos de Seguridad Social de Ecuador (IESS, ISSFA e ISSPOL), cubren a sus asegurados contra las contingencias de Enfermedad-Maternidad, Riesgos Profesionales, Invalidez, Vejez y Muerte y Cesantía, pero el ISSFA e ISSPOL ofrecen dos prestaciones adicionales (Seguro de Vida e Indemnización Global o Profesional) que el IESS no concede. Los requisitos para acceder a las prestaciones que estos institutos conceden son similares entre el ISSFA e ISSPOL, mientras que difieren de los del IESS, además la cuantía de las prestaciones este último son considerablemente menores que la de los dos primeros.

- El principal problema que enfrenta el Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano es su baja cobertura. Ecuador presenta los porcentajes de cobertura más bajos (26,91% de la PEA y 11,08% de la población total) entre los diez países seleccionados para este análisis, siendo su cobertura considerablemente menor al promedio (56% y 24% respectivamente).

RECOMENDACIONES

Finalmente, se presentan las recomendaciones para los principales problemas que enfrenta el Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano.

- Una forma de incentivar la afiliación de los trabajadores del sector informal podría darse mediante el establecimiento de programas de seguros que brinden diferentes niveles de cobertura o una cobertura parcial, esto es, que no abarquen todos los riesgos cubiertos por el Seguro General Obligatorio sino aquellos que se adapten a las expectativas del asegurado y a la capacidad contributiva de éste.

- Informar a la población sobre los beneficios de estar afiliado al Instituto y concientizarla sobre la importancia de estar protegido ante las diferentes contingencias, sobre todo en el caso de Invalidez, Vejez o Muerte, puesto que son contingencias a largo plazo que la mayoría de la población no tiene en consideración y a futuro terminarán siendo parte de la población adulta en estado de pobreza.

- Controlar que se cumpla con la afiliación obligatoria al sistema a través de la implementación de sistemas informáticos que permitan el cruce de información con el Servicio de Rentas Internas (SRI).

- Realizar estudios técnicos actuariales periódicos para determinar anticipadamente cualquier problema financiero y/o la necesidad de realizar los ajustes pertinentes.

- Verificar que se cumplan las sanciones por mora patronal establecidas en la Ley y realizar un control exhaustivo de la evasión y la elusión (realizar aportaciones sobre salarios inferiores a los realmente percibidos por el afiliado) a través de esfuerzos conjuntos con el SRI.

- Rediseñar la reforma de la Ley de Seguridad Social, resolviendo los problemas de inconstitucionalidad de varios de los artículos contenidos en dicha ley para lo cual, a más de aplicar los mecanismos jurídicos pertinentes, es necesario el consenso de parte de todos los sectores sociales involucrados, así como la redacción y publicación de los reglamentos correspondientes que permitan la aplicabilidad de la ley.

- Considerar la implementación de la pensión asistencial no contributiva establecida en la Ley 2001-55 de Seguridad Social, pues este tipo de esquema contribuye a reducir la pobreza en la población adulta mayor sin que sea necesario un período determinado de aportes al sistema lo cual constituiría un avance significativo en lo concerniente a la garantía de protección social.

ANEXOS

ANEXO #1

AUMENTO GRADUAL DE LOS PORCENTAJES DE LOS SALARIOS DE REFERENCIA PARA LA PENSIÓN ANTICIPADA.

Período	% Pensión Mínima	% Remuneración o Renta declarada
Agosto 2004 - Agosto 2005	110%	52%
Agosto 2005 - Agosto 2006	130%	55%
Agosto 2006 - Agosto 2007	140%	58%
Agosto 2007 - Agosto 2008	150%	61%
Agosto 2008 - Agosto 2009		64%
Agosto 2009 - Agosto 2010		67%
Desde agosto 2010		70%

Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP).

ANEXO #2

PORCENTAJE DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA DE ACUERDO AL BENEFICIARIO.

Beneficiario	% de pensión
• Cónyuge inválido total.	60%
• Cónyuge varón inválido parcial.	43%
• Cónyuge mujer o cónyuge varón invalido total con hijos con derecho a pensión.	50%
• Cónyuge varón invalido parcial con hijos con derecho a pensión.	36%
• Madre de hijos de filiación no matrimonial.	36%
• Madre de hijo de filiación ni matrimonial con hijos con derecho a pensión.	30%
• Hijos.	15%
• Hijos inválidos parciales mayores de 24 años.	11%
• Padres.	50%

Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP).

ANEXO #3

PORCENTAJES DEL SUBSIDIO DE ENFERMEDAD PARA TRABAJADORES INDEPENDIENTES.

Meses cotizados	% de subsidio
03 a menos de 06 meses (ayuda económica).	50%
06 a menos de 09 meses.	75%
09 meses o más.	100%

Fuente: Reglamento del Seguro de Salud, (Costa Rica).

ANEXO #4

PORCENTAJE DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA DE ACUERDO AL BENEFICIARIO.

Beneficiario	% de pensión
• Viuda (o) mayor de 60 años de edad o inválido.	70%
• Viuda (o) mayor de 50 y menor de 60 años de edad.	60%
• Viuda (o) menor de 50 años de edad.	50%
• Huérfano de padre o madre.	30%
• Padres.	20%
• Hermanos.	20%

Fuente: Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte, (Costa Rica).

- La pensión por viudez se incrementará en el porcentaje correspondiente, conforme aumente la edad del beneficiario.
- Para los huérfanos de padre y madre el porcentaje de la pensión será del 60%.
- Si la suma total de las proporciones por viudez y orfandad que se concedan a los sobrevivientes de un mismo fallecido excediera el 100%, todas serán proporcionalmente reducidas de modo que la suma sea igual a dicho porcentaje. Si posteriormente, un beneficiario que recibió pensión reducida dejara de percibirla por cualquier motivo, las pensiones de los demás beneficiarios se aumentarán proporcionalmente, sin que pudieran exceder los porcentajes fijados anteriormente.
- Si la suma total de las proporciones por viudez y orfandad que se concedan a los sobrevivientes de un mismo fallecido fuera o llegara a ser menor del 100%, podrá otorgarse o redistribuirse el remanente entre los padres del causante en partes iguales, sin que exceda el 20% por ascendiente.

ANEXO #5

TIEMPO MÍNIMO DE TRABAJO EXIGIDO EN LA INVALIDEZ DE ORIGEN COMÚN.

Años de edad	Años de servicio
Hasta 23 años de edad	Solo vinculación laboral
24 – 25	1
26 – 27	2
28 – 29	3
30 – 31	4
32 – 33	5
34 – 36	6
37 – 39	7
40 – 42	8
43 – 45	9
46 – 48	10
49 – 51	11
52 – 54	12
55 – 57	13
58 – 59	14
60 y más	15

Fuente: Ley No. 24-1979 de Seguridad Social, (Cuba).

ANEXO #6

PORCENTAJES DE LA "PENSIÓN PROVISIONAL".

Condición	% de pensión
• Si fallece un trabajador en activo.	100% del salario por los primeros 30 días contados a partir de la fecha de su fallecimiento y el 50% del salario por los siguientes sesenta días.
• Si fallece un trabajador subsidiado.	Cuantía equivalente a la que venía recibiendo como subsidio, por el término de noventa días contados a partir de la fecha de su fallecimiento.
• Si fallece un pensionado por edad o invalidez total.	Cuantía equivalente a la prestación que venía percibiendo por el término de tres meses contados desde el mes siguiente al del fallecimiento.

Fuente: Ley No. 24-1979 de Seguridad Social, (Cuba).

ANEXO #7

TASAS DE APORTACIÓN TOTALES DE ACUERDO AL TIPO DE AFILIADO.

Categorías	Personal (%)	Patronal (%)	Total (%)
1) Empleados y obreros, trabajadores del servicio doméstico, trabajadores de la construcción, trabajadores agrícolas, colaboradores de la microempresa, operarios aprendices de artesanías, aprendices sujetos a contrato de aprendizaje, trabajadores a prueba, trabajadores a domicilio, trabajadores de iglesias, miembros del clero secular.	9,35	11,15	20,50
2) Empleados bancarios, municipales y de entidades públicas descentralizadas; notarios, registradores de la propiedad y registradores mercantiles.	11,35	11,15	22,50
3) Servidores públicos, incluidos los funcionarios y empleados de la Función Judicial u otras dependencias que prestan servicios públicos, mediante remuneración variable, en forma de aranceles o similares.	11,35	9,15	20,50
4) Funcionarios del servicio exterior residentes en el extranjero.	9,35	9,15	18,50
5) Magisterio Fiscal (pre-primario, primario, secundario y universitario).	16,35	14,15	30,50
6) Trabajadores gráficos sin seguro adicional.	9,35	11,15	20,50
7) Trabajadores gráficos con seguro adicional y trabajadores en actividades insalubres.	11,35	17,15	28,50
8) Trabajadores gráficos de entidades autónomas y bancarias con seguro adicional.	13,35	17,15	30,50
9) Trabajadores temporales de la industria azucarera (aportan seis meses en un año).	17,05	18,65	35,70
10) Maestros de taller y artesanos autónomos, choferes profesionales miembros de alguna organización gremial, sin relación de dependencia	20,50	---	20,50
11) Trabajador contratado por hora.	---	20,50	20,50
12) Afiliados voluntarios, continuación voluntaria para afiliados cesantes de los seguros general y especiales, profesionales con título universitario o politécnico, artistas profesionales, trabajadores autónomos e independientes.	17,50	---	17,50

Fuente: Resolución Nº 081 del Consejo Directivo del 13 de octubre de 2005.

ANEXO #8

TASAS DE APORTACIÓN POR TIPO DE SEGURO.

CONCEPTOS	1º categoría		2º categoría		3º categoría		4º categoría		5º categoría	
	Personal	Patronal	Personal	Patronal	Personal	Patronal	Personal	Patronal	Personal	Patronal
PENSIONES	**6,64**	**3,10**	**8,64**	**3,10**	**8,64**	**1,10**	**6,64**	**3,10**	**8,64**	**1,10**
Invalidez, Vejez y Muerte	5,00	2,39	7,00	2,39	7,00	0,39	5,00	2,39	7,00	0,39
XIII y XIV Pensiones	1,00	0,71	1,00	0,71	1,00	0,71	1,00	0,71	1,00	0,71
Auxilio de Funerales	0,64	---	0,64	---	0,64	---	0,64	---	0,64	---
SALUD	---	**5,71**	---	**5,71**	---	**5,71**	---	**3,71**	---	**5,71**
Enfermedad y maternidad	---	3,41	---	3,41	---	3,41	---	1,41	---	1,41
Subsidio Enfermedad	---	1,30	---	1,30	---	1,30	---	1,30	---	1,30
Enfermedad, riesgos	---	1,00	---	1,00	---	1,00	---	1,00	---	1,00
GASTOS ADMINISTRATIVOS	**0,36**	**0,44**	**0,36**	**0,44**	**0,36**	**0,44**	**0,36**	**0,44**	**0,36**	**0,44**
RIESGOS DEL TRABAJO	---	**0,55**	---	**0,55**	---	**0,55**	---	**0,55**	---	**0,55**
Pensiones	---	0,40	---	0,40	---	0,40	---	0,40	---	0,40
XIII Y XIV Pensiones	---	0,05	---	0,05	---	0,05	---	0,05	---	0,05
Prevención	---	0,10	---	0,10	---	0,10	---	0,10	---	0,10
SEGURO SOCIAL CAMPESINO	**0,35**	**0,35**	**0,35**	**0,35**	**0,35**	**0,35**	**0,35**	**0,35**	**0,35**	**0,35**
SEGURO DE CESANTÍA	**2,00**	**1,00**	**2,00**	**1,00**	**2,00**	**1,00**	**2,00**	**1,00**	**2,00**	**1,00**
SEGURO ADICIONAL DE PENSIONES	---	---	---	---	---	---	---	---	**5,00**	**5,00**
TOTAL APORTES	**9,35**	**11,15**	**11,35**	**11,15**	**11,35**	**9,15**	**9,35**	**9,15**	**16,35**	**14,15**

Fuente: Resolución Nº C.D. 081 del Consejo Directivo del 13 de octubre de 2005.

TASAS DE APORTACIÓN POR TIPO DE SEGURO

CONCEPTOS	6º categoría		7º categoría		8º categoría		9º categoría		10º categ.	11º categ.	12º categ.
	Personal	Patronal	Personal	Patronal	Personal	Patronal	Personal	Patronal	Personal	Patronal	Personal
PENSIONES	**6,64**	**3,10**	**6,64**	**3,10**	**8,64**	**3,10**	**12,34**	**3,87**	**9,74**	**8,50**	**9,74**
Invalidez, Vejez y Muerte	5,00	2,39	5,00	2,39	7,00	2,39	9,26	2,69	7,39		7,39
XIII y XIV Pensiones	1,00	0,71	1,00	0,71	1,00	0,71	1,87	1,18	1,71		1,71
Auxilio de Funerales	0,64	---	0,64	---	0,64	---	1,21	---	0,64		0,64
SALUD	---	**5,71**	---	**5,71**	---	**5,71**	---	**10,42**	**5,71**	**10,00**	**5,71**
Enfermedad y maternidad	---	3,41	---	3,41	---	3,41	---	6,38	3,41		4,71
Subsidio Enfermedad	---	1,30	---	1,30	---	1,30	---	1,87	1,30		---
Enfermedad, riesgos	---	1,00	---	1,00	---	1,00	---	2,17	1,00		1,00
GASTOS ADMINISTRATIVOS	**0,36**	**0,44**	**0,36**	**0,44**	**0,36**	**0,44**	**0,36**	**1,00**	**0,80**	**0,80**	**0,80**
RIESGOS DEL TRABAJO	---	**0,55**	---	**0,55**	---	**0,55**	---	**1,01**	**0,55**	**0,50**	**0,55**
Pensiones	---	0,40	---	0,40	---	0,40	---	0,75	0,40		0,40
XIII Y XIV Pensiones	---	0,05	---	0,05	---	0,05	---	0,07	0,05		0,05
Prevención	---	0,10	---	0,10	---	0,10	---	0,19	0,10		0,10
SEGURO SOCIAL CAMPESINO	**0,35**	**0,35**	**0,35**	**0,35**	**0,35**	**0,35**	**0,35**	**0,35**	**0,70**	**0,70**	**0,70**
SEGURO DE CESANTÍA	**2,00**	**1,00**	**2,00**	**1,00**	**2,00**	**1,00**	**4,00**	**2,00**	**3,00**	---	---
SEGURO ADICIONAL DE PENSIONES	---	---	**2,00**	**6,00**	**2,00**	**6,00**	---	---	---	---	---
TOTAL APORTES	**9,35**	**11,15**	**11,35**	**17,15**	**13,35**	**17,15**	**17,05**	**18,65**	**20,50**	**20,50**	**17,50**

Fuente: Resolución Nº C.D. 081 del Consejo Directivo del 13 de octubre de 2005.

ANEXO #9

SALARIOS DE APORTACIÓN VIGENTES DESDE ENERO DEL 2007.

Tipo de afiliado	Salario de aportación
a) Trabajadores protegidos por el Código del Trabajo que laboran en alguna de las diferentes ramas de trabajo o actividades económicas, cuyos sueldos o salarios básicos unificados son regulados con base en las revisiones propuestas por las Comisiones Sectoriales. Trabajadores de campo de la industria azucarera, permanentes y temporales; escogedores de café y peladores de tagua; estibadores y trabajadores portuarios reemplazantes; pescadores y empacadores de pescado; trabajadores agrícolas, incluidos los trabajadores de granjas, planteles y fincas avícolas; trabajadores de paja toquilla; y, afiliados al régimen especial del Seguro de Trabajadores de la Construcción, al Seguro de Choferes Profesionales o al Seguro de Artistas Profesionales. b) Trabajadores, protegidos por el Código del Trabajo, que laboran en alguna de las ocupaciones o puestos de labor de ramas de trabajo o actividades económicas, cuyas remuneraciones básicas unificadas no están comprendidas en el literal precedente. c) Trabajadores del régimen de maquila.	170.00
d) Servidores o trabajadores Públicos.	196.00
e) Afiliados Voluntarios. f) Afiliados amparados en el Seguro de Profesionales.	170.00
g) Afiliados al Clero Secular	85.00
h) Afiliado al Seguro de Notarios, Registradores de la propiedad y registradores mercantiles. i) Futbolista Profesional.	170.00
j) Afiliados amparados en el régimen especial de afiliación obligatoria para los trabajadores sujetos a la contratación a tiempo parcial, sobre la remuneración unificada mensual señalada en el literal a) o la remuneración mensual mínima establecida en el literal b) según la rama de trabajo o actividad económica, en la proporción que corresponda al tiempo de trabajo.	
k) Maestro de taller o artesano autónomo.	170.00
l) Operarios y aprendices de artesanía. m) Colaboradores de la microempresa no artesanal. n) Trabajador doméstico.	120.00
o) Afiliados amparados en el régimen especial del trabajador contratado por horas (con un registro mínimo 40 horas al mes).	54.80

Fuente: Resolución Nº 168 del Consejo Directivo del 10 de julio de 2007.

ANEXO #10

PRINCIPALES REFORMAS ESTABLECIDAS EN LA LEY 2001-55 QUE NO ESTÁN EN VIGENCIA.

1) Modificación de las tasas de aportación a cada uno de los seguros.

	Tasas de aportación vigentes			Ley 55		
Seguro	Personal %	Patronal %	Total %	Personal %	Patronal %	Total %
Salud	---	5.71	5.71	4.00	6.00	10.00
Riesgos del Trabajo	---	0.55	0.55	---	0.50	0.50
Pensiones	6.64	3.10	9.74	5.00	3.50	8.50
Cesantía	2.00	1.00	3.00	---	---	0.00
Gastos Generales	0.36	0.44	0.80	---	0.80	0.80
Seg. Soc. Camp.	0.35	0.35	0.70	0.35	0.35	0.70
Subtotal	9.35	11.15	20.05	9.35	11.15	20.50
Fondos de Reserva	---	8.33	8.33	---	8.33	8.33
Total	**9.35**	**19.48**	**28.83**	**9.35**	**19.48**	**28.83**

Elaborado por las autoras, Ley 2001-55 de Seguridad Social.

2) Implementación de un sistema mixto de pensiones.

Concepto	Descripción
Divide a los afiliados en tres grupos de edad.	• Menores de 40 años de edad (deben acogerse obligatoriamente al nuevo régimen); • Entre 40 y 50 años de edad (tienen derecho de opción a escoger entre el nuevo régimen o el anterior); y, • Mayores de 50 años de edad (permanecen en el régimen anterior).
Régimen mixto que combina dos regímenes de jubilación.	• Jubilación por solidaridad intergeneracional, se financia mediante los aportes del trabajador y del empleador; y, • Jubilación por ahorro individual obligatorio, se financia mediante el saldo acumulado en la cuenta individual del afiliado.
Establece tres niveles de ingresos.	• Primer nivel: hasta $165. • Segundo nivel: hasta $500. • Tercer nivel: ingresos superiores a $500.

Elaborado por las autoras, Ley 2001-55 de Seguridad Social.

3) **Establecimiento de una pensión asistencial no contributiva.**

Concepto	Descripción
Pensión asistencial no contributiva por invalidez o vejez	• Subsidio financiado obligatoriamente con recursos del Presupuesto General del Estado. • La cuantía será igual a la diferencia entre 50% del salario mínimo de aportación al Seguro General Obligatorio y el ingreso total que perciba cada beneficiario de esta prestación. • Requisitos: tener 70 o más años de edad o estar incapacitado absoluta y permanentemente para todo trabajo remunerado y carecer de los recursos suficientes para satisfacer las necesidades vitales de subsistencia.

Elaborado por las autoras, Ley 2001-55 de Seguridad Social.

4) **Modificación del salario base para el cálculo de la pensión por vejez y de las tasas de reemplazo de las pensiones por invalidez y vejez.**

Concepto	Descripción
Salario base para el cálculo de la pensión por vejez ordinaria.	Promedio mensual de los últimos 10 años de servicios, limitado al promedio mensual de los 20 mejores años de remuneraciones, incrementado este último promedio en un 5%.
Cuantía de las pensiones por invalidez y vejez.	• Ordinaria: 50% de la base de cálculo. • Edad avanzada: (70/120) 45% de la base de cálculo y (65/180) 40% de la base de cálculo. • Invalidez: 50% de la base de cálculo.

Elaborado por las autoras, Ley 2001-55 de Seguridad Social.

5) **Establecimiento de un tiempo promedio de duración del pago de la pensión ordinaria por vejez.**

Concepto	Descripción
Tiempo de duración del pago de la pensión por jubilación ordinaria por vejez.	A partir del año 2006, la mínima de retiro para la jubilación ordinaria por vejez no podrá ser inferior a 60 años, y a partir de ese mismo año, se la podrá modificar de acuerdo a la expectativa de vida promedio para que el periodo de duración de la pensión alcance 15 años en promedio.

Elaborado por las autoras, Ley 2001-55 de Seguridad Social.

ANEXO #11

ARTÍCULOS DECLARADOS INCOSTITUCIONALES.

Referencia	Detalle	Criterio de Inconstitucional
Art. 2	Indica que los afiliados deben **"solicitar la protección"** del Seguro General Obligatorio y del Seguro Social Campesino.	Se limita solo a solicitar un derecho constitucional obligatorio e irrenunciable, de acuerdo al art. 57 de la Constitución.
Art. 9 (literal h)	Limita al habitante rural, para acogerse al Seguro Social Campesino, a que **"labore habitualmente en el campo"**.	La familia campesina tiene el derecho a ese seguro por ser parte de la población rural y no por laborar habitualmente en el campo.
Art. 103	Establece que la atención del Seguro de Salud se brinde **"con sujeción a los protocolos elaborados por el MSP con asesoría del CONASA"**.	Se desconoce que el IESS es autónomo al momento de entregar sus prestaciones, de acuerdo al art.58 de la Constitución.
Art. 167 (inciso tercero)	Señala que la capitalización del ahorro individual obligatorio estará a cargo de la Comisión Técnica de Inversiones, a través de **"la empresa adjudicataria administradora del fondo provisional"**.	Establece la existencia de "una" administradora del fondo provisional, contradiciendo el inciso tercero del art. 58 de la Constitución que indica que se podrá crear o promover la formación de instituciones administradoras de recursos.
Art. 176	Indica que **los aportes del 1º y 3º nivel serán para el régimen solidario y del correspondiente al 2º nivel se destinará medio por ciento al régimen solidario y el monto restante al régimen de ahorro individual obligatorio**.	Atenta contra el principio de solidaridad, consagrado en el art. 56 de la Constitución, que es un principio básico de la Seguridad Social.
Art. 204 (inciso segundo)	Dispone que "**en ningún caso el máximo de la pensión podrá superar el 82.5% de $165**", luego de sumar a la pensión básica las mejoras señaladas en el art. 201.	Restringe el derecho de las personas a obtener una prestación completa, de acuerdo al tiempo de aportación y a la cantidad aportada, al utilizar cifras fijas e infringe el principio de equidad establecido en el art. 56 de la Constitución.

Elaborado por las autoras, datos de "El desbloqueo de la Ley de Seguridad Social".

ARTÍCULOS DECLARADOS INCOSTITUCIONALES.

Referencia	Detalle	Criterio de Inconstitucional
Art. 222 (inciso segundo)	Establece que los depósitos convenidos deberán realizarse mediante contrato remitido a la **"la empresa adjudicataria administradora del ahorro previsional en la que se encuentre incorporado el afiliado"**.	Se aplica el mismo criterio de inconstitucionalidad señalado para el art. 167 de la Ley de Seguridad Social, contradice lo establecido en el art. 58 de la Constitución.
Art. 222 (inciso tercero)	Dispone que **"la Función Ejecutiva determinará los topes tributarios máximos al monto o porcentaje de estos depósitos"**, en relación a los depósitos convenidos.	No determina el tributo con el que se grabarán los depósitos lo que infringe el principio de legalidad en materia tributaria determinado en el art. 257 de la Constitución. Además, desincentiva el aporte previsional voluntario al imponerle cargas tributarias, lo que impide el financiamiento necesario para el mejoramiento de las prestaciones, de acuerdo a los arts. 57 y 59 de la Constitución.
Séptima Disposición Transitoria	Establece que el aporte **"de los miembros"** de la familia asegurada en el Seguro Social Campesino será del 2% y 3%.	El art. 60 de la Constitución establece que la aportación diferenciada al Seguro Social Campesino es de "las familias protegidas" y no de los miembros de la familia considerados individualmente.
Décimo Sexta Disposición Transitoria (literal g)	Indica el aporte del 1% de la fracción del salario mínimo de aportación que deberán pagar como aporte mensual **"cada uno de los miembros"** de las familias afiliadas al Seguro Social Campesino.	Se aplica el mismo criterio de inconstitucionalidad señalado para la Séptima Disposición Transitoria de la Ley de Seguridad Social, con base en el art. 60 de la Constitución.

Elaborado por las autoras, datos de "El desbloqueo de la Ley de Seguridad Social".

ANEXO #12

TABLA DE COEFICIENTES PARA EL CÁLCULO DE LAS PENSIONES POR INVALIDEZ Y VEJEZ.

Años de imposiciones	Por año completo de afiliación	Años de imposiciones	Por año completo de afiliación
5	0.4375	23	0.6625
6	0.4500	24	0.6750
7	0.4625	25	0.6875
8	0.4750	26	0.7000
9	0.4875	27	0.7125
10	0.5000	28	0.7250
11	0.5125	29	0.7375
12	0.5250	30	0.7500
13	0.5375	31	0.7625
14	0.5500	32	0.7750
15	0.5625	33	0.7875
16	0.5750	34	0.8000
17	0.5875	35	0.8125
18	0.6000	36	0.8325
19	0.6125	37	0.8605
20	0.6250	38	0.8970
21	0.6375	39	0.9430
22	0.6500	40	1.0000

Fuente: IESS

ANEXO #13

SANCIONES POR MORA PATRONAL.

Detalle	Sanción
• Mora en el envío de aportes, fondos de reserva y descuentos por préstamos quirografarios, hipotecarios y otros dispuestos por el IESS.	Causará interés igual al máximo convencional permitido por el BCE incrementado en cuatro puntos.
• Mora en el envío de aportes, fondos de reserva y descuentos por préstamos quirografarios, hipotecarios y otros dispuestos por el IESS, por parte de entidades del sector público.	Bloqueo de fondos e inmediata retención y entrega al IESS de una cantidad igual al monto de liquidación. A más del derecho a requerir el cobro de lo adeudado mediante coactiva.
• Impedimento para conceder las prestaciones monetarias o disminución en éstas por falta de cumplimiento de las obligaciones del empleador	El Instituto responsabilizará al empleador por los perjuicios causados al asegurado mediante la coactiva.
• Mora patronal por más de 90 días.	Suspensión de afiliación en la Cámara respectiva.
• Mora patronal totalmente incobrable debido a insolvencia declarada judicialmente de deudores y garantes.	Prohibición para el deudor directo o responsable solidario de acogerse a las prestaciones y beneficios del Seguro Social debiendo retenerse pensiones jubilares, fondos de reserva y cesantía, hasta cubrir el monto de las obligaciones en mora.
• Exoneración de intereses, multas y más recargos causados por la mora patronal	Destitución de los funcionarios encargados de autorizar y tramitar los convenios de pago.

Elaborado por las autoras, Ley 2001-55 de Seguridad Social.

BIBLIOGRAFÍA

- Bertranou Fabio, “Reformas a los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Paradigmas y Temas Emergentes”, (2004).

- CELADE, “El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable?”, (2000).

- CELADE, “Temas de Población y Desarrollo. Transición Demográfica”, (2005).

- CEPAL, “Anuario estadístico de América Latina y el Caribe”, (2006).

- CEPAL, Boletín Demográfico Nº 72 “América Latina y el Caribe: El envejecimiento de la población”, (2003).

- CEPAL, “La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad”, (2006).

- CEPAL, “Panorama social de América Latina” (2006).

- Mesa-Lago C., “Evaluación de los efectos de las reformas estructurales de pensiones en América Latina: Análisis especial del Uruguay” (2004).

- Mesa-Lago C., “La globalización y la seguridad social en Cuba: Diagnóstico y necesidad de reformas” (2003).

- Mesa-Lago C., “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”, (2004).

- OIT, “Evolución demográfica y pensiones en Chile”, (2006).

- OIT, “Seguridad Social: Un nuevo consenso”, (2002).

- Posso Manuel, “El desbloqueo de la Ley de Seguridad Social”, (2003).

- Uthoff Andras, “Brecha del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe”, (2006).

- Decreto de Ley Nº 3.500.

- Decreto Nº 295, “Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social”.

- Decreto Nº 927, “Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones”.

- Decreto Nº 975, Reglamento General de la Ley de Seguridad Social.

- Ley 2001-55, “Ley de Seguridad Social”.

- “Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro”.

- “Ley del Seguro Social”.

- Ley Nº 24-1979 de Seguridad Social.

- Ley Nº 51, “Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social”.

- Ley Nº 340, “Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones”.
- Ley Nº 16.713.
- Ley Nº 7983, “Ley de Protección al Trabajador”.
- Ley sobre Riesgos del Trabajo, Costa Rica.
- Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, Costa Rica.
- Reglamento del Seguro de Salud, Costa Rica.
- Reglamento sobre Protección relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, Guatemala.
- Reglamento sobre Recaudación de Contribuciones al Régimen de Seguridad Social, Guatemala.
- http: //www.safp.cl
- http: //www.mintrab.gob.cl
- http: //www.ccss.sa.cr
- http: //www.supen.fi.cr
- http: //www.inass.cu
- http: //www.mtss.cu

- http: //www.iess.gov.ec
- http: //www.issfa.mil.ec
- http: //www.isspol.gov.ec
- http: //www.superban.gov.ec
- http: //www.bce.fin.ec
- http: //www.spensiones.gov.sv
- http: //www.mintrabajo.gob.gt
- http: //www.banguat.gob.gt
- http: //www.consar.gob.mx
- http: //www.bps.gub.uy
- http: //www.aiosfp.org
- http: //www.census.gov
- http: //www.eclac.org
- http: //www.indexmundi.com
- http: //www.ilo.org