

Debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones de Ecuador

Debate on the sustainability of Ecuador's pension system

María Victoria Cisneros¹, Yuli Estupiñán², Ricardo Mancero³,
Rubí Páez⁴, Stephanie Romero⁵, Luis Simbaña⁶

Recibido: 08/09/2023 - Aceptado: 11/11/2023

179

Resumen

En Ecuador se ha planteado nuevamente el debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones. En la mayoría de países de América Latina se han realizado reformas; unas se basan en el cambio del modelo de ahorro y el reparto con beneficios; otras, en el de capitalización individual hacia un sistema mixto multipilares; y algunas reformas son de tipo paramétrico dentro de sus propios esquemas de pensiones. Ecuador se enfrenta a un doble problema: uno que afecta a la cobertura del sistema de pensiones y otro que trata de afrontar la reforma sobre la sostenibilidad del seguro de invalidez, vejez y muerte. Países como Uruguay y Costa Rica ya atravesaron estas discusiones y en la actualidad afrontan nuevos desafíos de los cuales se desagregan estas experiencias que pueden servir para alimentar el debate que se encuentra instalado en Ecuador.

Palabras clave: Costa Rica; Ecuador; reformas; seguridad social; sistema de pensiones; Uruguay.

Abstract

In Ecuador, the debate on the sustainability of the pension system has resurfaced. Reforms have been implemented in most Latin American countries; some are centered on modifying the Pay-As-You-Go Defined Benefit system, while others aim to transition toward a mixed multi-pillar system with the Individual Capitalization Defined Contribution system. Additionally, some reforms are of a parametric nature within their own pension schemes. Ecuador grapples with a dual challenge: one affecting the coverage of the pension system and another addressing reforms for the sustainability of disability, old age, and death insurance. Countries like Uruguay and Costa Rica have already navigated similar discussions and are presently encountering new challenges. These experiences can be used to enrich the ongoing debate in Ecuador.

Keywords: Costa Rica; Ecuador; pensions; reforms; social security; Uruguay

¹ FLACSO Ecuador, mvcisneros@flacso.edu.ec

² FLACSO Ecuador, yulycarolina1994@hotmail.com

³ FLACSO Ecuador, la4afondo@gmail.com

⁴ FLACSO Ecuador, rubipapc@gmail.com

⁵ FLACSO Ecuador, s.romeroarias@gmail.com

⁶ FLACSO Ecuador, luisandressim@gmail.com

Introducción

En el Ecuador el sistema de pensiones es uno de los elementos fundamentales de la seguridad social y está conformado por diferentes instituciones y tipos de seguros. Como prestadores públicos se encuentran el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL). Sin embargo, el IESS constituye la institución principal en lo que respecta a seguridad social en el país.

El seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM) es parte del IESS y ofrece una protección específica para personas en casos de discapacidad, tercera edad o muerte (OIT 2021). El seguro pretende beneficiar a quienes trabajan con o sin relación de dependencia y a trabajadoras/es no remunerados del hogar (TNRH), brindando prestaciones para una jubilación ordinaria y especial por vejez, jubilación por invalidez, subsidio transitorio por incapacidad, mejora de pensión, montepío por viudez u orfandad y auxilio para funerales.

El IESS como administrador del seguro de IVM maneja las contribuciones de las personas aseguradas, empleadoras y del Estado, utilizando un sistema de prestaciones de beneficio definido mediante un régimen demográfico de grupo abierto (OIT 2021). El financiamiento se ha compuesto de varias fuentes de ingresos, las más importantes son las cotizaciones del salario del trabajador equivalente al 7,14 % (excepto en trabajadores autónomos), el 0,1 % que establece la Ley Orgánica de Discapacidades y el 3,22 % del salario del trabajador que es aportado por el empleador. El 40 % total del seguro de IVM proviene del Estado (OIT 2021).

El actual sistema de IVM, tal como está concebido, presenta falencias de insostenibilidad financiera y baja cobertura de afiliación debido a varias razones (CRLSPE 2023b). Esto ocurre porque la principal fuente de ingresos del fondo de pensiones del IESS son las contribuciones de afiliados y empleadores. Sin embargo, las contribuciones representaban al 2019 solo un 61 % del monto necesario para financiar el total de estas prestaciones (OIT 2021). Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre 1999 y 2019 se ha duplicado el número de pensionados, 70 % de los cuales fueron las personas jubiladas por vejez (OIT 2021). No obstante, las afiliaciones no se han incrementado con la misma velocidad.

De acuerdo con la Comisión para la Reforma Legal del Sistema de Pensiones Ecuatoriano (CRLSPE), el aumento de la cantidad de jubilados no se incrementa al mismo ritmo que el número de aportantes debido a una disminución en la tasa de natalidad, que comenzó a manifestarse hace más de tres décadas (CRLSPE 2023b). Además, por las mejoras en la salud de la población, quienes alcanzan la tercera edad disfrutaban de expectativas de vida más largas. De tal manera, mientras en los años 80

el grueso de la población era menor a 15 años, en 2022 estuvo entre 15 y 35 años y en 2074 se proyecta que esté entre 45 y 65 años. Asimismo, hoy en día quienes llegan a los 60 años tienen una expectativa de vida de 20 o 25 años más (CRLSPE 2023b).

La OIT estimaba ya en 2020 que la carga pensional bajaría desde 6,38 activos por cada pensionado en 2020 a 2,11 en 2058 (OIT 2020). El sistema actual está diseñado de manera que se requiere, por lo menos, ocho aportantes por cada jubilado (CRLSPE 2023a). Esto ocurre porque la persona jubilada, en promedio, recibe un monto que es cinco veces mayor al que está y su empleador aportaron durante su vida laboral. Ya en 2016, por medio del “Estudio Actual del Fondo de Seguro General de Riesgos del Trabajo del Seguro General Obligatorio”, el IESS aseguraba que cuando la inflación anual promedio tomase el valor de 3,5 %, para el año 2053, se esperaría un déficit de 20 464,4 millones de dólares en el fondo del IVM (IESS 2016). Actualmente, el déficit básico del IVM (la diferencia entre ingresos por aportes y gastos por pago de jubilaciones) fue equivalente a 1,8 % del producto interno bruto (PIB) en 2022, y se proyecta que llegará a alrededor del 12 % en 2050 y a casi del 22 % en 2080 (CRLSPE 2023b). De ahí que, entre dos a cuatro años a partir de 2023, el sistema de pensiones podría no tener la capacidad de pagar en su totalidad los beneficios pensionales anuales.

Otro de los problemas del sistema de pensiones es la baja cobertura de afiliación. Según el Registro Estadístico de Empleo en la Seguridad Social (REESS) del Instituto de Estadística y Censo del Ecuador (INEC), el número de empleados afiliados a la seguridad social representó solo el 38,76 % de la población económicamente activa (PEA) en marzo de 2023, es decir, 3,29 millones de empleos registrados (INEC 2023). El IESS estima que al finalizar el 2023 tendrá 57 358 pensionistas nuevos (entre jubilados y montepío), sumando un total de 674 840, un 9 % más que en 2022 (Orozco 2023).

De acuerdo con el REESS, al analizar el empleo registrado por tipo de afiliación al IESS, se muestra que, para marzo 2023 el sector privado concentró el 66,86 % de las afiliaciones, seguido del sector público con el 19,77 %, mientras que el seguro social campesino (SSC) abarcó el 11,18 % y el empleo doméstico representó el 2,19 % (INEC 2023). Del empleo registrado en marzo de 2023, el 41,91 % corresponde a mujeres.

Este no es un fenómeno aislado en Ecuador. Varios países de la región ya han pasado por reformas a sus sistemas de pensiones con el objetivo de asegurar su sostenibilidad. En julio de 2023 la CRLSPE presentó una propuesta de reforma que busca abordar estas falencias. En este sentido, en el presente artículo se plantea como pregunta fundamental ¿cuáles son las lecciones aprendidas de los modelos mixtos en Uruguay y Costa Rica para la reforma del actual sistema de pensiones en Ecuador?

Estado del arte

En América Latina los sistemas de pensiones se presentan de manera diversa, pues no existe un solo patrón o modelo único (De la Torre y Rudolph 2018). Al comienzo se trataba de sistemas individuales de capitalización colectiva y para los años 50 se transformaron en sistemas de reparto (Giudice, Peluffo y Otero 2022). Ya para la década de los 70 los países de América Latina tenían programas de jubilaciones en esquemas de seguro social. Estos sistemas eran fuertemente contributivos, pues sus prestaciones estaban estrechamente relacionadas con los ingresos percibidos por los trabajadores durante la vida laboral activa.

Por tanto, el diseño original de estos sistemas no tenía como objetivo cubrir la totalidad de los adultos mayores de la región, la prioridad era la seguridad de los trabajadores asalariados en relación de dependencia al empleador (Bosch, Melguizo y Pagés 2013). En los años 80 naciones de la región con mayor cobertura alcanzaban sólo al 30 % de los adultos mayores y el resto de países cubrían solamente al 10 % (Rofman y Oliveri 2011). Estos sistemas y los más actuales tratan de alcanzar dos objetivos: el primero, proporcionar un ingreso “suficiente” para cubrir las necesidades de los adultos mayores, evitando generar pobreza en la vejez; y el segundo, evitar las caídas abruptas en la capacidad de consumo al llegar a la jubilación (Bosch, Melguizo y Pagés 2013).

Durante los años 90, cuando los sistemas pensionales comenzaron a presentar síntomas de problemas fiscales (sostenibilidad) e inequidad, surgieron algunos debates. Por ejemplo, el Banco Mundial fijó la agenda de transformación estructural de las pensiones para afrontar la transformación demográfica, el debilitamiento de las redes informales de protección y las cargas financieras actuales y estimadas. Esto puso en marcha un sistema de pensiones de pilares múltiples manejados tanto por el sector privado como por el público (Bosch, Melguizo y Pagés 2013). Este debate condujo a la incorporación de administradoras de fondos de pensiones (AFP) como se hizo en Chile, o sea, empresas privadas que administran fondos individuales de trabajadores, lo que llevó a una privatización del sistema de fondos (Giudice, Peluffo y Otero 2022). Las reformas de los años 90 generaron un debate alrededor de las bondades de los sistemas de capitalización individual y de quienes defienden los sistemas públicos de reparto tradicionales (Bosch, Melguizo y Pagés 2013).

En sí, los debates y las reformas del siglo XXI se centraron en la preocupación por la cobertura (Giudice, Peluffo y Otero 2022). Una primera agenda de reformas, actualmente discutidas en la región, se centra en que los seguros de pensiones avancen a un sistema de multipilares complementarios entre los que destacan las pensiones no contributivas, el pilar contributivo del sistema, otro pilar contributivo en un régimen de cuentas y ahorro individual, otro pilar que se compone de arreglos

flexibles y voluntarios y un último referente a políticas públicas de seguridad social como salud, cuidados, etc. (Giudice, Peluffo y Otero 2022). Esto, con el propósito de lograr un balance razonable entre las características deseables de los sistemas de pensiones. Estas características incluyen la sostenibilidad fiscal, la amplia cobertura, las pensiones adecuadas y equitativas y la prevención de la pobreza en la vejez (De la Torre y Rudolph 2018).

Una segunda agenda de reformas está enfocada en la universalización del acceso a una pensión para todos los ciudadanos con la finalidad de erradicar la pobreza en la vejez y en el incremento del ahorro previsional de los trabajadores durante las próximas décadas, especialmente de aquellos con ingresos medios y medio-bajos. Para conseguir estos objetivos se propone desde un pilar universal antipobreza hasta medidas para incorporar trabajadores a los sistemas de previsión social (Bosch, Melguizo y Pagés 2013).

Actualmente, en América Latina las proyecciones relacionadas con el rápido aumento en la proporción de personas mayores en la población, indican que el gasto público en los programas de jubilación podría llegar al 5,1 % del PIB para el año 2030 (Arenas de Mesa 2020). Si además se considera los desafíos relacionados con la amplitud y adecuación de los beneficios en los programas de jubilación no contributivos, el gasto público en pensiones podría aumentar hasta el 5,7 % del PIB para la fecha señalada, lo que lo convierte en uno de los principales compromisos en el ámbito de la política fiscal (Arenas de Mesa 2020).

Por otro lado, los sistemas de pensiones actuales pueden clasificarse en dos grandes grupos: pensiones contributivas y no contributivas (De la Torre y Rudolph 2018). Mientras las contributivas son financiadas con contribuciones únicamente destinadas al sistema, las no contributivas dependen de la recaudación tributaria fiscal y fundamentalmente están dirigidas a personas de bajos ingresos de edad avanzada. Los sistemas contributivos pueden dividirse en tres grandes modalidades: sistemas de reparto y beneficio definido (PAYG-BD), sistemas de capitalización individual y contribución definida (CI-CD) y sistemas mixtos que toman componentes de los dos anteriores.

En el sistema PAYG-BD, las contribuciones de trabajadores activos financian las pensiones de las personas jubiladas según parámetros como la edad de jubilación, el número de años de aportación y el promedio del salario previo a la jubilación (De la Torre y Rudolph 2018). En el CI-CD, las contribuciones se acumulan en cuentas individuales que son invertidas en empresas administradoras de fondos de pensiones (De la Torre y Rudolph 2018). En este sistema el ahorro acumulado en las cuentas individuales se convierte en un flujo de ingresos mensuales a partir del momento de la jubilación. Es preciso mencionar que las tres modalidades de los sistemas

contributivos varían entre los países de la región. A su vez esta variación puede implicar desafíos para cada modalidad de los sistemas de pensión contributivos.

En la tabla 1 se expone un listado no exhaustivo de los países de la región clasificados en tres modalidades de sistemas de pensiones contributivos: países donde domina el sistema PAYG-BD; países con sistemas mixtos que compiten y se complementan entre sí; y países donde predomina el sistema CI-CD. El enfoque del presente artículo está en el sistema PAYG-BD.

Las dificultades de los sistemas de pensiones contributivos varían según el país y no dependen únicamente de sus diseños, sino también de la estructura y del funcionamiento de los mercados laborales subyacentes (De la Torre y Rudolph 2018). Los problemas más notorios son la insostenibilidad financiera, sobre todo en los sistemas PAY-BD, y la baja cobertura tanto en los PAYG-BD como en los CI-CD.

Por un lado, la inviabilidad financiera de los sistemas de reparto se agrava mientras pasa el tiempo y se incrementa la relación de dependencia, es decir, la relación entre jubilados y afiliados (De la Torre y Rudolph 2018). Esto puede conducir al incumplimiento de los compromisos pensionales si no se llevan a cabo ajustes significativos a los parámetros de los sistemas que respondan a las tendencias demográficas. Por otro, la baja cobertura es más grave en países cuyos mercados laborales tienen un alto grado de informalidad (González 2015). De manera que este problema no podrá resolverse únicamente con reformas a los sistemas de pensiones, sino que su solución será posible en caso de que los mercados laborales se formalicen y que exista un aumento en el ingreso per cápita (De la Torre y Rudolph 2018).

Análisis de impacto de los modelos mixtos en Costa Rica y Uruguay

Actualmente, de los tres modelos mixtos en la región, el de Panamá apenas lleva 15 años de implementación, por lo que este análisis se centra en los casos de Costa Rica y Uruguay que cuentan, en promedio, con más de 22 años de funcionamiento.

Tabla 1. Tipos de sistemas de pensión contributivos

Reparto y beneficio definido	Mixto		Capitalización individual y contribución definida
	Compiten	Se complementan	
Argentina	Colombia	Costa Rica	Bolivia
Brasil	México	Panamá	Chile
Ecuador	Perú	Uruguay	Rep. Dominicana
Venezuela			El Salvador

Fuente: Elaborada con base en De la Torre y Rudolph (2018).

Como se expuso en la sección anterior, ambos países cuentan con un sistema mixto complementario, lo que quiere decir que tienen dos pilares, uno público y otro privado. El componente público se caracteriza por tener contribuciones no definidas y una prestación definida. El financiamiento se realiza mediante reparto o capitalización parcial colectiva y la gestión es de naturaleza pública. Mientras que, el pilar privado presenta las cuatro características, excepto por el hecho de que en Costa Rica y Uruguay la administración está a cargo tanto de entidades privadas como públicas.

Sin embargo, cada país presenta algunas especificidades y los modelos mixtos que han aplicado han tenido un impacto diferente, como se verá a continuación.

El caso de Costa Rica

En el contexto de Costa Rica, cuando se implementó el sistema de seguridad social mixto, se estableció la obligatoriedad para todos los asegurados, tanto los actuales como las futuras personas que se incorporarán al mercado laboral, de participar en dos componentes fundamentales. Por un lado, se encuentra el pilar público contributivo y obligatorio que ofrece una pensión principal definida y que opera bajo un sistema de reparto o de capitalización parcial colectiva. Por otro, está el pilar privado de capitalización que se basa en cuentas individuales y proporciona una pensión suplementaria, adicional a la ofrecida por el pilar uno, según los fondos acumulados en la cuenta del asegurado (Mesa-Lago 2016). Además, es importante notar que existe un pilar adicional público que es financiado por el Estado, que no es de régimen contributivo y que está focalizado en la población vulnerable.

Tabla 2. Características del modelo mixto en Uruguay y Costa Rica

	Sistema	Contribución	Prestación	Financiamiento	Administración
Uruguay (1996)	Público y privado	No definida	Definida	Reparto	Pública
Costa Rica (2001)	Público y privado	Definida	No definida	Pleno	Múltiple

Fuente: Elaborada con base en Mesa-Lago (2016).

La aportación total en Costa Rica al pilar público contributivo es actualmente del 11,16 %. El trabajador aporta un 4,17 %, el patrono un 5,42 %, y el Estado el 1,57 % restante. El mayor contribuyente en este caso es el empleador (Pacheco, Elizondo y Pacheco 2020). Los pilares públicos son administrados por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y los privados por seis operadoras de pensiones complementarias (OPC). La recaudación la hace una tercera entidad (el SICERE), pero es una recaudación centralizada.

Sin embargo, entendiendo que los problemas de sostenibilidad que atañen al sistema de pensiones siguen vigentes, los cambios demográficos mantienen una tendencia. Debido a esto las autoridades han realizado varias reformas, la más reciente en 2023 aunque no entrará en vigor hasta 2024 (tabla 3).

La tabla progresiva de la reforma de 2020 ha sido significativa, pues aborda de manera progresiva la sostenibilidad del modelo sin necesidad de llevar a cabo otros cambios en el sistema de pensiones.

En cuanto al pilar privado contributivo obligatorio, el aporte para el patrono es del 3,25 % y 1 % para el trabajador (Pacheco, Elizondo y Pacheco 2020). Uno de los actuales retos que enfrenta este pilar es que pretende flexibilizar el retiro de fondos, que actualmente puede ocasionar desbalances en el flujo de caja del fondo.

El impacto de este régimen ha sido mixto. Entre 2000 y 2018 la cobertura con base en la población económicamente activa creció del 48 % al 67,4 % (Pacheco, Elizondo y Pacheco 2020). Sin embargo, no se ha encontrado evidencia de que esto se deba a la reforma, pues en el mismo periodo Costa Rica ha experimentado un crecimiento económico sostenido (Banco Mundial 2023). El mayor incremento ha sido en asegurados por cuenta propia y a pesar de todos los ajustes los retos de sostenibilidad se mantienen. Según Robles Cordero (2019), Costa Rica enfrenta una de las tasas de fecundidad más baja de la región y un aumento en la expectativa de

Tabla 3. Reformas del sistema de pensiones de Costa Rica

Reformas	Características
2001 Ley 7947	Se crea el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) a través de un sistema de reparto. Se estableció una pensión mínima y se modificó la edad de jubilación.
2005 Ley 8660	Se ajusta el cálculo de las pensiones del IVM y aumentó las cotizaciones de los trabajadores y empleadores para evitar la insostenibilidad del sistema.
2008 Ley 8704	Se estableció un sistema de cuentas nacionales para calcular las pensiones y se introduce un Fondo de Capitalización Laboral (FCL) opcional para complementar las pensiones (pilar 3 privado).
2011 Ley 8928	Se aumentó gradualmente la edad de jubilación y se realizaron ajustes a las tasas de cotización.
2020 Ley 9874	Se crea el Régimen de Capitalización Individual (RCI), que permite a los trabajadores del sector privado optar por un sistema de cuentas individuales en lugar del IVM y se establece una tabla progresiva.
2023 Reforma IVM	La nueva reforma que entrará en vigor a partir del 11 de enero de 2024 establece que solamente las mujeres podrán acceder a la pensión por IVM anticipadamente a partir de los 63 años y con 405 cuotas aportadas. En el caso de los hombres, no podrán jubilarse anticipadamente, solamente podrán acceder al mismo a partir de los 65 años. También se generaron cambios en los salarios de referencia para el cálculo de la cuantía básica, que ya no se realiza sobre los 240 mejores salarios de los últimos 20 años, sino sobre los 300 mejores salarios de los últimos 25 años, disminuyendo los beneficios en un 13 % de la pensión. Se reforma también el cálculo de la cuantía adicional.

Fuente: Elaborada con base en Pacheco, Elizondo y Pacheco (2020).

Tabla 4. Reformas a la tasa de cotización del pilar público contributivo en 2020

Años	2023-2025	2026-2028	2029
Trabajadores	4,17 %	4,33 %	4,50 %
Empleador	5,42 %	5,58 %	5,75 %
Estado	1,57 %	1,75 %	1,91 %
Total	11,16 %	11,66 %	12,16 %

Fuente: Elaborada con base en Pacheco, Elizondo y Pacheco (2020).

vida. El estudio realizado en 2020, aseguraba que “bajo ninguno de los escenarios anteriores se obtiene un balance positivo del fondo” (Pacheco, Elizondo y Pacheco 2020, 58). Entre 2010 y 2015 el crecimiento de los egresos representó un promedio de 1,6 veces el de los ingresos y aún bajo los escenarios más optimistas, los ingresos no serían suficientes para cubrir los gastos a partir del 2028, o en escenarios más pesimistas a partir del 2024. En el caso de que se decidieran a utilizar las reservas, estas solo alcanzarán máximo hasta 2034 (Pacheco, Elizondo y Pacheco 2020). Los diálogos en torno al sistema de pensiones continúan en Costa Rica, no obstante, se han adoptado una serie de reformas paramétricas a fin de dar sostenibilidad al seguro de pensiones hasta el año 2050.

El caso de Uruguay

En Uruguay el funcionamiento del sistema de pensiones es parcialmente diferente al de Costa Rica. La distribución de la contribución se hace de acuerdo con el ingreso: hasta los 1549 dólares mensuales se asignan todo al pilar público. Entre esa suma y hasta 4647 dólares, se aumenta de forma obligatoria, adicional al pilar público, el pilar privado de pensión complementaria. Cualquier persona cuyo ingreso sea mayor a 4647 dólares se puede afiliar a un tercer pilar privado que brinda una pensión suplementaria a las dos primeras, pero esta afiliación es de carácter voluntaria (Mesa-Lago 2016). Al igual que en Costa Rica, existe un pilar público financiado por el Estado que no es contributivo y que se destina a la población vulnerable.

El aporte total es de 22,5 %, de los cuales el trabajador aporta un 15 % de su salario al pilar público y privado y el patrono un 7,5 % al pilar público, que es obligatorio. El mayor contribuyente es el trabajador. Este esquema ha visto una disminución en el aporte patronal desde la reforma de 2007 con el argumento de que buscaba competitividad empresarial (Lorenzo 2020). La administración del pilar público se hace a través del Banco de Previsión Social (BPS) y el del privado está a cargo de las administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP). El BPS, además, es la entidad responsable de hacer la recaudación de manera centralizada.

Tabla 5. Reformas del sistema de pensiones de Uruguay

Reforma	Características
1996 Ley 16.713	Se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), un sistema mixto que combina elementos de reparto y capitalización individual. Los trabajadores realizaban contribuciones al Banco de Previsión Social (BPS) y podían optar por una administradora de fondos de ahorro previsional (AFAP) para administrar sus aportes.
2008 Ley 18.395	Reguló las AFAP y estableció límites en las comisiones. Adoptó medidas para garantizar una pensión básica a aquellos que no lograran acumular suficientes fondos en sus cuentas individuales.
2011 Ley 18.601	Ajustó las condiciones de acceso a las jubilaciones y se estableció una nueva fórmula de cálculo basada en la esperanza de vida y en la variación de salarios. Implementó incentivos para fomentar el ahorro previsional voluntario.
2015 Ley 19.162	Cambió el cálculo de las jubilaciones y estableció un tope máximo para las mismas. También permitió la flexibilización en la elección de AFAP y la movilidad de fondos entre ellas.
2020 Ley 19.889	Se estableció un aporte adicional para aquellos que se jubilaran por invalidez. Se fomentó el ahorro previsional voluntario.
2021 Ley 19.932	Se introducen cambios en la fórmula de cálculo de las jubilaciones y se ajustaron las tasas de aportación al BPS y a las AFAP. Además, se estableció una pensión básica garantizada para quienes no alcanzaran un monto mínimo de jubilación.
2023 Ley 20.130	Se crea el Sistema Previsional Común (SPC), que plantea que los jubilados de los sectores industrial y comercio puedan seguir trabajando después de los 60 años. Se plantearon edades para la jubilación: para quienes nacieron en 1973 la edad mínima de jubilación será de 61 años, los que nacieron antes de este año se podrán jubilar con 60 años y 30 de trabajo. Para quienes nacieron a partir de 1977 la edad mínima de jubilación será 65 años y 30 de trabajo.

Fuente: Elaborada con base en Lorenzo (2020).

Entre el año 2000 y el 2003 el incremento de los ingresos se redujo, en su mayor parte debido a la situación económica que atravesaba Uruguay y a la reducción del empleo (Lorenzo 2020). Sin embargo, entre 2004 y 2014 se evidencia un crecimiento mayor al 10 %, lo cual puede indicar que no fue una consecuencia directa de la reforma de 1996, sino de los indicadores económicos positivos que se registraron en el país durante ese periodo. Finalmente, desde 2014 sigue existiendo crecimiento, pero ya no alcanza los niveles de la década anterior.

Cuando se realizó la reforma que cambió el sistema de reparto puro a uno mixto, se estima que se lograron contener las presiones financieras al menos hasta el año 2040. Sin embargo, las proyecciones a partir de ese año no son buenas. El sistema sigue siendo insostenible a largo plazo. En 2017 la brecha entre ingresos y egresos superaba los 80 000 millones, aunque los aportes se hayan incrementado, no lo han hecho a la velocidad de las pensiones (Lorenzo 2020).

El estudio de la Asesoría Económica y Actuarial del BPS (2019), estima que existe una pérdida de aportes patronales causada por exoneraciones vigentes a los patronos, así como por los incentivos al retiro temprano (Lorenzo 2020). Además,

en la actualidad la mayor parte del gasto del sistema de pensiones es financiado con recursos públicos. La alta cobertura del sistema, combinada con envejecimiento de la población, hace que el gasto público del sistema de seguridad social sea uno de los mayores rubros de gasto público social en Uruguay (Lorenzo 2020). Según el propio autor existen aún varios retos, uno de ellos es que la sostenibilidad no puede cubrirse sólo a través de las tasas de aporte, pues la presión sobre los empleadores ya es una de las más altas de la región y esto podría afectar la formalidad del empleo.

Comparación de la reforma en Ecuador con los sistemas mixtos de Costa Rica y Uruguay

Reformas paramétricas al seguro de invalidez, vejez y muerte

De conformidad con las recomendaciones realizadas por la CRLSPE (2023b), se proponen un conjunto de reformas a los parámetros del seguro de pensiones por IVM. Como primera medida la propuesta de reforma plantea mantener la edad mínima de jubilación en 60 años, con una tasa de aportación igualmente mínima del 11,06 % aplicable a trabajadores bajo relación de dependencia y a los independientes. Esta tasa se aplicaría tanto a los 12 meses del año como al decimotercer y decimocuarto sueldo. Se trata de una medida que tiene como objetivo justificar el seguir recibiendo 14 pensiones anuales en la jubilación.

En cuanto a los requisitos generales de jubilación, la reforma propone que si el afiliado decide jubilarse a los 60 años (edad mínima requerida), tendrá que haber acumulado al menos 35 años de aporte, pero si decide jubilarse a los 65 solo tendrá que haber acumulado 25 años de aportes. Por el contrario, si el afiliado decide

Figura 1. Requisitos de jubilación en Ecuador

Antes de la reforma		Al menos 10 años de transición	Después de la reforma	
Edad de jubilación	Años de aporte		Edad de jubilación	Años de aporte
60	30		60	35
61	30		61	33
62	30		62	31
63	30		63	29
64	30		64	27
65	15		65	25
66	15		66	23
67	15		67	21
68	15		68	19
69	15		69	17
70	10		70	15
Cualquier edad	40		Cualquier edad	40

Fuente: CRLSPE (2023b)

jubilarse a los 70 años bastará con que haya acumulado un mínimo de 15 años de aportes al seguro social. Además, se mantiene la posibilidad de que el afiliado pueda jubilarse con 40 años de aportes, independientemente de su edad.

En la misma línea, la reforma propone tres opciones que el afiliado podrá tomar en caso de que no llegue a completar el mínimo de años de aportes requeridos para jubilarse. Las opciones son: retirar de forma gradual y programada los aportes acumulados hasta la fecha una vez cumplidos los 70 años; combinar los años de aportación al seguro social con los de su pareja, con la intención de completar el mínimo requerido para jubilarse y así acceder conjuntamente a la pensión vitalicia; y mantener la cuenta de afiliación activa y aportar de manera voluntaria hasta alcanzar el tiempo de aportación mínimo requerido y acceder a la pensión vitalicia del seguro de invalidez, vejez y muerte. El modelo propuesto busca que la tabla de edades y aportes tenga una relación más estable y cercana entre el tiempo de aporte y el de beneficio. A esta relación la comisión la ha denominado “ratio de soporte” (CRLSPE 2023b).

La reforma plantea un cambio gradual en la base para el cálculo de la pensión, pasando a un promedio de los 30 mejores años y no en los cinco mejores como sucede actualmente. Así, la pensión vitalicia, entendida como una pensión que se entregará hasta la muerte del titular, se compone de dos partes. La primera es la pensión básica, que es igual para todos los aportantes con cargo a la contribución obligatoria del Estado al IESS. La segunda es la pensión variable, calculada con base en la tasa de reemplazo, que se define mediante la tasa de reemplazo máxima del sistema IVM (60 %) aplicada a quienes se jubilan con 40 años de aportes y por el denominado “ratio de soporte” o tiempo de aporte dividido entre el tiempo de beneficio. Además, se eliminan los regímenes especiales, excepto el de trabajadores no remunerados del hogar y seguro social campesino (CRLSPE 2023b).

La reforma plantea una base en un primer pilar contributivo y un segundo pilar de capitalización individual basado en planes de ahorro para la vejez. Para esto, se espera crear un marco regulatorio para el desarrollo de instituciones especializadas y paquetes financieros que puedan manejar una cartera de inversiones del ahorro para la vejez. Así, se tendrá un primer plan “obligatorio” de ahorro, relacionado con el fondo de cesantía en el que se mantendría el 2 % de aporte del empleado (como sucede en la actualidad), el cual podrá mantenerse en el BIESS o elegir un gestor de inversión privado. También, se determina un plan de ahorro obligatorio a mediano plazo constituido por al menos un 4 % de los 8,33 % actualmente destinados al fondo de reserva. Este plan de ahorros podría ser entregado, por instrucción del afiliado, al BIESS o a una entidad financiera privada. La jubilación patronal también pasará a ser un plan de ahorros patronal de propiedad del empleado y se establecerían planes de ahorro voluntarios para la vejez.

Tabla 6. Comparación de variables económicas y sociales entre Costa Rica Uruguay y Ecuador

País	Ranking/ índice de desarrollo humano	Riesgo de pobreza	Esperanza de vida (en años)	Porcentaje de trabajo informal	Tasa de fertilidad (hijos/as por mujer)
Uruguay	58 / 0,809	10,6	Mujeres 79,26 Hombres 71,65	22	1,48
Costa Rica	58 / 0,809	30%	Mujeres 79,81 Hombres 74,42	39,2	1,56
Ecuador	95 / 0,740	33	Mujeres 77,46 Hombres 70,26	54,8	2,3

Fuente: Elaborada con base en el PNUD (2022).

Finalmente, otro punto importante de la reforma es el pilar no contributivo. A través de la reforma se pretende eliminar la incompatibilidad de acceso o recepción del BDH y del IVM por otro. También, se busca uniformar el criterio de acceso a pensiones asistenciales que administra el Ministerio de Inclusión Económica y el social con el seguro social campesino y los trabajadores no remunerados del hogar que administra el IESS. Todo esto con la finalidad de ampliar la cobertura del sistema y mejorar la focalización del mismo.

Análisis comparativo

Para comenzar con este análisis, es importante recordar que existe un impacto que las variables económicas y sociales pueden tener sobre el sistema de pensiones. Esto implica que los modelos se desarrollan en contextos diferentes y, por tanto, pueden tener distintos impactos.

De la misma manera, las diferencias en los modelos mixtos son sustanciales, como se aprecian en la tabla 7.

Un primer punto de análisis comparativo es el grado de informalidad de los países, tanto Uruguay como Costa Rica presentan un número de informales de entre dos a cuatro por cada 10 personas dentro de la PEA. Esto significa que hay más personas dentro del sistema sosteniendo a los jubilados. Por otra parte, Ecuador tiene un nivel de informalidad superior, concretamente entre seis a siete por cada 10 personas de la PEA. Es decir, muchos menos trabajadores sostienen a los jubilados. Esto es importante porque se puede observar que Ecuador tuvo, en los últimos años, tres quinquenios en los que mejoraron las condiciones económicas y donde subió el empleo 1990-1995, 2005-2010 y 2010-2015, sin embargo, el empleo adecuado, medido como número de personas afiliadas a la seguridad social, no se sostiene en el tiempo (Villacrés y Saavedra 2021).

Dentro de los modelos multipilares se plantea la importancia del pilar no contributivo, y tanto en las reformas aplicadas en Uruguay y Costa Rica como en la propuesta para Ecuador este pilar toma relevancia como una forma de lucha contra la pobreza y la pobreza extrema que puede derivar de la vejez. Sin embargo, a diferencia de estos países, en Ecuador se busca que estas pensiones asistenciales sean complementadas

Tabla 7. Características generales de los pilares en Costa Rica, Uruguay y Ecuador

Pilares y Características	Costa Rica	Uruguay	Propuesta de reforma en Ecuador
Pilar público no contributivo			
Pensión no contributiva	Existe	Existe	Existe
Edad	65, inválidos, viudas y huérfanos	De 65 a 70 años e inválidos	60 años, no cambia
Monto mensual (en dólares)	138	299	La reforma no establece un monto fijo
Prueba de ingreso	Sí, no puede tener otros ingresos	Sí, no puede tener otros ingresos	No, plantea eliminar la incompatibilidad de acceso al BDH con el seguro IVM
Tipo de financiamiento	Reparto	Reparto	Reparto
Administrador	CCSS	BPS	Plantea unificar los criterios de acceso y de otros programas de pensiones asistenciales entre Mis mejores años, Pensión para adultos mayores que administra el MIES con el seguro social campesino y trabajadores no remunerados del hogar administrados por el MIES
Pilar público contributivo			
Importancia de la pensión	Principal	Básica	Principal
Beneficio	Definido	Definido	Definido
Edad y años de contribución	65 años y 20 de aportes o 60 años 38 de aportes para las mujeres y 62 y 38 para los hombres	60 años y 30 de aportes o desde 65 años y 25 de aportes a 70 años y 15 de aportes	Propone en 10 años una transición de 60 años y 35 de aportes, a 65 años y 25 de aportes y 70 años y 15 de aportes
Contribución (% del salario)	11,16	22,5	20,51
Trabajador (%)	4,17	15 es el aporte total, que se reparte entre el pilar público y el privado	11,06 aplicado a las 14 pensiones (decimotercer y decimocuarto sueldo), ya no sobre los 12 sueldos como es en el sistema actual
Empleador (%)	5,42	7,5, 16,5 (gobiernos departamentales) y 19,5 (funcionarios de administración central)	9,45
Estado (%)	1,57		El Estado seguirá con el subsidio del 40%
Recaudación	Centralizada	Centralizada	Centralizada
Cálculo de la pensión	Fijada por la ley aplicando el salario promedio en un número de años, más una fracción por cada año extra	Fijada por la ley aplicando el salario promedio en un número de años, más una fracción por cada año extra	Plantea una fórmula para calcular la pensión vitalicia del sistema del IVM que toma en consideración la esperanza de vida al jubilarse, los años de aportes realizados y una tasa de reemplazo máxima
Tipo de financiamiento	Capitalización parcial colectiva	Reparto	Reparto más capitalización individual más el aporte estatal (40%)

Pilares y Características	Costa Rica	Uruguay	Propuesta de reforma en Ecuador
Pilar privado obligatorio contributivo			
Importancia del monto de la pensión	Complementaria	Principal	Complementario
Edad y años de contribución	65 años y 20 de aportes o 60 años y 38 de aportes para las mujeres y 62 y 38 para los hombres	65 años sin considerar años específicos de aportes o 60 años y 30 de aportes	60 años y 35 de aportes, 65 años y 25 de aportes o 70 años y 15 de aportes
Contribución (% del salario)	4,25	15 es el aporte total que se reparte entre el pilar público y el privado	2
Trabajador (%)	1	15 es el aporte total que se reparte entre el pilar público y el privado	2
Empleador	3,25	0	0
Cálculo de la pensión	Basado en el acumulado en la cuenta individual y en las tablas de mortalidad	Basado en el acumulado en la cuenta individual y en las tablas de mortalidad	Calculada por fórmula con base en: (i) la tasa de reemplazo máxima para 70/40 que el sistema puede sostener; y (ii) en el "ratio de soporte" (tiempo de aporte a tiempo de beneficio)
Administradoras	OPC	AFAP	BIESS u otras entidades financieras privadas
Pilar privado voluntario			
Voluntario	Sí	Sí, más de 4647 dólares	Sí
Edad	57 años / 66 aportes		
Contribución solo trabajador	Sí. Cotizar un monto mensual superior a los 10 dólares	Sí, empresa puede por convenio	Sí, el aporte es libre y voluntario
Administradoras	OPC	AFAP	IESS-pensiones u otras entidades financieras

Fuente: Elaborada con base en Mesa-Lago (2016) y actualizado con datos 2022 (CRLSPE 2023b).

por otros tipos de ayudas sociales e ingresos pasivos a fin de generar mejores condiciones para las personas de la tercera edad en situación de vulnerabilidad.

El pilar contributivo público en los casos de Uruguay y Costa Rica y del que se plantea planteado para Ecuador, tiene parámetros muy diferentes entre sí. Esta diferencia responde a las dinámicas propias de la sostenibilidad de los seguros de pensiones de cada país y a la estructura laboral que aporta a dichos sistemas. En este sentido, se coincide en que la edad de jubilación debe estar a partir de los 60 o 65 años, pero los años de aportes varían ampliamente. Otro parámetro diferente entre los casos es el aporte que se hace a la seguridad social y el monto de los aportantes (empleado, empleador y Estado), sin embargo, coinciden en que en este pilar la recaudación y la administración de dichos fondos es centralizada y la lleva a cabo una entidad gubernamental especializada.

Finalmente, el pilar de capitalización individual, caracterizado por un programa de ahorros para la vejez obligatorio y voluntario, tiene una importante variación de los parámetros tanto para Uruguay y Costa Rica como en la propuesta ecuatoriana en lo que respecta a los montos y a su administración. Sin embargo, cabe recalcar que la propuesta ecuatoriana separa la gestión de la administración de estos fondos

e incluye que tanto el BIESS como las entidades financieras privadas puedan gestionar estos fondos, lo que, al menos en el marco constitucional ecuatoriano, sería inviable ya que establece que la seguridad social es universal y pública a menos que se realice una reforma constitucional.

Conclusiones

La comparación entre los sistemas de pensiones de Costa Rica, Uruguay y la propuesta de reforma en Ecuador revela notables diferencias en términos de estructura, financiamiento y beneficios. Costa Rica y Uruguay, ambos con un índice de desarrollo humano similar, mantienen pilares públicos tanto no contributivos como contributivos, ofreciendo pensiones básicas y complementarias, respectivamente.

En contraste, la propuesta de reforma en Ecuador busca unificar criterios de acceso a programas asistenciales y modificar la edad de jubilación sin establecer un monto fijo de pensión. Además, Ecuador presenta una mayor tasa de trabajo informal y una tasa de fertilidad más alta, lo que plantea desafíos adicionales para su sistema de pensiones. Estas diferencias reflejan la diversidad de enfoques y los desafíos que enfrentan estos países en la búsqueda de sistemas de pensiones sostenibles y equitativos.

En Ecuador, la Constitución establece que el Estado debe garantizar los derechos establecidos, entre ellos el de la seguridad social. Además, en el artículo 367 se afirma que la seguridad social es pública y universal. Sin embargo, en la actualidad, tanto la seguridad social en su conjunto como el seguro IVM presentan graves problemas de cobertura y sostenibilidad. Es decir, no se cumple el mandato de universalidad y a pesar de su baja cobertura, no es sostenible en el tiempo. En este sentido, hay una coincidencia general de fortalecer el pilar no contributivo y mejorar la cobertura del mismo, mejorando así este sistema para evitar que las personas de la tercera edad caigan en la pobreza o en la pobreza extrema.

Ecuador tiene un grave problema de sostenibilidad del empleo adecuado, por ende, la dificultad parte de un mercado laboral volátil en el que hay oferta de trabajo, pero no una demanda suficiente. Esto mina la sostenibilidad de la seguridad social y especialmente del seguro IVM. Una eventual reforma no garantizará la absorción de la oferta laboral, pero sí puede ayudar a no generar condiciones adversas para su absorción. Es necesario entonces repensar las dinámicas laborales en el país.

A pesar de las diferencias estructurales en términos de mercados de trabajo, informalidad, tasa de fertilidad o desarrollo humano, hay lecciones que aprender de las reformas aplicadas en Uruguay y Costa Rica. En primer lugar, un sistema mixto, como el que se ha propuesto en Ecuador, no garantiza ni la universalidad ni la

sostenibilidad de la seguridad social y especialmente del seguro IVM. A dos décadas de las primeras reformas en dichos países, se han planteado nuevas reformas que van desde cambios en la edad de jubilación a montos base sobre los que se calcula la pensión, entre otras. Esto llevaría a pensar si, tanto en Ecuador como en el resto de países de la región, son necesarias más reformas paramétricas o volcarse a un cambio estructural de los modelos de seguridad social.

Finalmente, la reciente reforma aplicada en Uruguay, al igual que la propuesta para Ecuador, plantean repensar la vejez dentro de un concepto que muchos autores han denominado “vejez productiva”. Es decir, ante la insostenibilidad de los seguros IVM y del monto de las pensiones, se abre el escenario para plantear que los jubilados sigan trabajando para generar así ingresos pasivos complementarios a la pensión. Este planteamiento se complejiza en países como Ecuador que presentan un alto grado de informalidad, baja cobertura del sistema de pensiones y en un contexto local y regional donde las dinámicas empresariales plantean un trabajo intensivo y no extensivo, minando la absorción laboral de quienes alcanzaron una jubilación.

Referencias

- Arenas de Mesa, Alberto. 2020. “Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19”. *Macroeconomía del Desarrollo* 212: 1-65. https://lc.cx/m_I4TS
- Banco Mundial. 2023. “Costa Rica: panorama general”, 4 de octubre. <https://lc.cx/pQD-Rh>
- Bosch, Mariano, Ángel Melguizo y Carmen Pagés. 2013. *Mejores pensiones mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre. <https://lc.cx/-2abTF>
- CRLSPE (Comisión para la Reforma Legal del Sistema de Pensiones Ecuatoriano). 2023a. “¿Por qué una comisión para reformar el sistema de pensiones?”. <https://lc.cx/X5t8Lb>
- 2023b. “Informe de recomendaciones sobre el sistema de pensiones”. <https://lc.cx/ICALK8>
- Giudice, Soledad, Aníbal Peluffo, y Natalia Otero. 2022. “Los sistemas de pensiones en América Latina. Aportes para el debate de los trabajadores”. Comisión Técnica, Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://lc.cx/3u4jG3>

- González, Elizabeth. 2015. "Weekly Chart: Latin America's Informal Economy". <https://lc.cx/ZKqoZj>
- IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). 2016. "Estudio actual del Fondo de Seguro General de Riesgos del Trabajo del Seguro General Obligatorio 2013". <https://lc.cx/o1Q8id>
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2023. "Registro estadístico de empleo en la seguridad social". <https://lc.cx/7cl3Q2>
- Lorenzo, Fernando. 2020. "El sistema de pensiones en el Uruguay: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera". *Macroeconomía del Desarrollo* 204: 1-70. <https://lc.cx/AYbpPR>
- Mesa-Lago, Carmelo. 2016. "Los modelos mixtos de pensiones en Costa Rica y Uruguay: Algunas lecciones para la reforma en El Salvador". *Aportes al Debate sobre Políticas Públicas* 6: 1-20. <https://lc.cx/WWOF63>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020. "Valuación actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social". <https://lc.cx/P4jVFr>
- 2021. "Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad". <https://lc.cx/LOObs0>
- Orozco, Mónica. 2023. "El pago de pensiones para jubilados del IESS subió 14% en el primer bimestre". *Primicias*, 4 de julio. <https://lc.cx/cXMMUI>
- Pacheco, José Francisco, Hazel Elizondo y Juan Carlos Pacheco. 2020. "El sistema de pensiones en Costa Rica: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera". *Macroeconomía del Desarrollo* 211: 1-87. <https://lc.cx/EyMJee>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2022. "Human Development Report 2021-2022". <https://lc.cx/UgV6wO>
- Robles Cordero, Edgar. 2019. "El sistema de pensiones en Costa Rica y sus desafíos". <https://lc.cx/pmABE4>
- Rofman, Rafael, y María Laura Oliveri. 2011. *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Torre, Augusto de la, y Heinz R. Rudolph. 2018. "El complejo estado de los sistemas de pensiones en América Latina". Working Paper 7, UDLA. <https://lc.cx/bXtDG8>
- Villacrés Endara, Hugo, y Lorena Saavedra Yépez. 2021. "Vejez: protección social y el derecho a la ciudad". *Vínculos* 6 (2): 85-102. <https://doi.org/10.24133/vinculospe.v6i2.1802>