



**BOLETÍN  
DE LA ACADEMIA  
NACIONAL DE HISTORIA**

**Volumen XCVI N° 199  
Enero–junio 2018  
Quito–Ecuador**



## **ACADEMIA NACIONAL DE HISTORIA**

DIRECTOR:	Dr. Jorge Núñez Sánchez
SUBDIRECTOR:	Dr. Franklin Barriga López
SECRETARIO:	Ac. Diego Moscoso Peñaherrera
TESORERO:	Hno. Eduardo Muñoz Borrero
BIBLIOTECARIA-ARCHIVERA:	Mtra. Jenny Londoño López
JEFA DE PUBLICACIONES:	Dra. Rocío Rosero Jácome
RELACIONADOR INSTITUCIONAL:	Dr. Vladimir Serrano Pérez

### **BOLETÍN de la A.N.H.**

Vol XCVI

Nº 199

Enero–junio 2018

© Academia Nacional de Historia del Ecuador

p-ISSN: 1390-079X

e-ISSN: 2773-7381

#### **Portada**

Monumento a Vicente Rocafuerte  
en Guayaquil

#### **Diseño e impresión**

PPL Impresores 2529762

Quito

landazurifredi@gmail.com

abril 2019

Esta edición es auspiciada por el Ministerio de Educación

## ESTADO DE BIENESTAR EN ECUADOR: PENSIONES<sup>1</sup>

David Acosta-Rosero<sup>2</sup>

### Resumen

El Estado de Bienestar, como conjunto de programas destinados a la mejora del estado de vida y seguridad financiera de la población de un país, requiere de un análisis conceptual y de sus tendencias para poder entender su evolución en el país. Los programas de seguridad social no son conceptos nuevos en el Ecuador, es más, su historia se inicia a principios del siglo XX, continuado con un proceso de crecimiento marcado por las tendencias políticas de los tiempos. Es a principios del siglo XXI, cuando se observa una evidente motivación política de expandir el alcance y la generosidad de los beneficios, siendo el centro de este estudio, las pensiones por jubilación.

**Palabras clave:** IESS, Seguridad Social, Estado de Bienestar, Pensiones, Ecuador, Jubilaciones

### Abstract

To understand the Welfare State, as a grouping of programs destined to better the life and financial security of a country's population, a conceptual analysis of its behaviour and trends is required to understand its evolution in the Country. Social programs are not

---

1 Este artículo fue elaborado como parte del proyecto de investigación "Derechos Fundamentales en la Era del Trabajo Subordinado" (DER2017-83488-C4-3-R) del grupo de investigación "INCLUSIVE" GIUV2017-351 de la Universitat de València. Las instituciones antes nombradas no han tenido influencia en el diseño, análisis, interpretación o redacción de este artículo.

2 Doctorando en Economía Social en la Univeristat de València. Colaborador de grupo de Investigación "INCLUSIVE" GIUV2017-351 de la Universitat de Valencia. Es Magíster en Administración y Comunicación de Entidades Sociales y Solidarias. Su título profesional es de Ingeniero en Administración Hotelera. Investigador en la Fundación Janus.

new in Ecuador, having their beginnings early in the 20th century. They kept evolving and growing marked by the political trends of the times. In the 21st century it is evident that there was the political will to expand the reach of programs and their benefit generosity, of which the focus of this study are retirement pensions.

**Keywords:** IESS, Social Security, Welfare State, Pensions, Ecuador, Retirements

## Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo exponer la evolución de un pilar social muy importante, las pensiones por jubilación, dentro de la arquitectura del así llamado Estado de Bienestar en el Ecuador. Para entender el alcance e importancia de este programa de protección, primero es necesario definir qué es el Estado de Bienestar. Una vez realizado este ejercicio, el trabajo continúa con un recuento histórico de las Instituciones, parte del Estado de Bienestar Ecuatoriano, que proveen de las protecciones por jubilación. Seguidamente, se realiza un análisis entre los años 1977 y 2016 de la población de afiliados, los índices de cobertura y las pensiones. Para finalizar, las conclusiones recogen los puntos principales de este estudio.

### ¿Qué es el Estado de Bienestar?

En los años que siguieron a la segunda guerra mundial, motivados por la devastación y alto costo humano que el conflicto trajo consigo, los países occidentales europeos y los norteamericanos, se encontraron con la necesidad de cubrir las crecientes demandas so-

ciales observadas en sus poblaciones. Ya sea por razones morales, políticas, o de mercado, estos países desarrollaron soluciones sociales que tendrían poderosos efectos en sus ciudadanos.

Es así que los primeros programas modernos de asistencia social, que después llegarán a conformar parte del conjunto llamado Estado de Bienestar, empiezan a tomar forma. La “definición de manual” que proporciona Esping-Andersen<sup>3</sup> expresa que el Estado de Bienestar implica una responsabilidad del Estado para que todos sus ciudadanos cuenten con mínimos básicos;<sup>4</sup> tomando en cuenta que los derechos sociales (que son protegidos e institucionalizados por el Estado de Bienestar) tienen la capacidad de proveer de niveles de vida que sean independientes de las fuerzas del mercado por medio de la desmercantilización del ciudadano.<sup>5</sup>

De acuerdo con Goodin,<sup>6</sup> el “Estado de Bienestar” no es en sí una estructura concreta, unificada y monolítica, sino más bien, es el conjunto desordenado de programas que tienen una cierta relación, que se encuentran integrados de manera imperfecta. Moreno<sup>7</sup> lo define como “*un conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a procurar la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos*”. Estas políticas sociales, particularmente aquellas relacionadas con el ámbito del empleo, la educación, la salud, la seguridad pública, entre otras, representan las intenciones del poder público.

Desde una perspectiva liberal, Macarov<sup>8</sup> define como Estados de Bienestar a los países que tratan de proveer y/o proteger a sus poblaciones en una manera que antes era considerada como responsabilidad de la familia, las instituciones religiosas, las organizaciones voluntarias, o el mercado, en la mayoría de los casos, programas de aseguramiento universales. La creación de estos pro-

3 G. Esping-Andersen; B. Arregui Luco; Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, *Los tres mundos del estado del bienestar*, Alfons el Magnànim-IVEI, València, 1993, p. 37.

4 Ingresos económicos, salubridad, educación.

5 G. Esping-Andersen, et.al. *Ibid.*, p. 20.

6 R. E. Goodin, *Reasons for welfare: the political theory of the welfare state*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 1988, p. 3.

7 L. Moreno, *La Europa asocial: crisis y Estado del bienestar*, Península, Barcelona, 2012.

8 D. Macarov, *Social welfare: structure and practice*, Sage, Thousand Oaks (CA) [et.], 1995.

gramas responde a la necesidad de atacar problemas que son muy amplios o profundos para ser lidiados por entidades no gubernamentales.

De manera similar, se puede considerar como el eje central de los Estados de Bienestar a los servicios universales que buscan cubrir las necesidades básicas de la población, sin importar quien las provea de estos servicios, ellos siguen siendo, al final del día, la responsabilidad del Estado.<sup>9</sup> Mishra<sup>10</sup> también menciona que el “*principio de Intervención Estatal*” se hizo explícito al agrupar los recursos de la sociedad y dispersar los riesgos sociales por medio de un marco institucional que se responsabilice de mantener un estándar de vida mínimo. Además, el concepto amplio de seguridad social que agrupa a las ideas de una cobertura comprensiva de riesgos universales y adecuados, ligada al estatus de ciudadanía, es una de las características más representativas del Estado de Bienestar. La intención de este modelo es hacer que la sociedad de mercado sea más productiva, estable y armoniosa, y de igual manera, que el capitalismo liberal sea más socialmente justo.

Guillén, González y Luque<sup>11</sup> proponen que un Estado de Bienestar posee tres características que los llevan a ser definidos como tales. Primero, el Estado es social y por medio de políticas pretende desmercantilizar las soluciones a las necesidades sociales, para que todos puedan acceder a ellas sin importar sus ingresos. Segundo, el Estado se ve obligado a responder por los derechos sociales de los ciudadanos. Tercero, el Estado reconoce la desigualdad generada por el actual sistema capitalista, y regula la relación laboral para aminorar el desbalance de poder.

Sea cual sea el mecanismo que se utilice para la ejecución de estas políticas sociales Goodin<sup>12</sup> dice que la característica que define

---

9 R. Mishra, *The welfare state in capitalist society: policies of retrenchment and maintenance in Europe, North America and Australia*, 1st ed, Harvester-Wheatsheaf, New York [etc.], 1990.

10 R. Mishra, *The welfare state in crisis: social thought and social change*, Wheatsheaf Books, Brighton, 1984, pp. 5-9.

11 A. M. Guillén Rodríguez; S. González Begega; D. Luque Balbona, “La Europa social en crisis. Modelo Social Europeo y políticas de austeridad”, *Cuadernos de Información Económica*, 242, 2014, fecha de consulta 14 noviembre 2017, en <http://digibuo.uniovi.es/dspace/handle/10651/37608>.

12 R. E. Goodin, *Reasons for welfare*, cit.

al Estado de Bienestar es que éste actúa en el mercado para cubrir ciertas necesidades de su gente por medios relativamente directos. El autor también lo describe como un sistema obligatorio, colectivo y no discriminatorio en la provisión de bienestar. Añade, además, que este Estado de Bienestar debe ser definido de acuerdo a los mecanismos que emplea, más que por las motivaciones o intenciones que lo sustentan. Así mismo, alude que al remover ciertas interacciones del mercado, previene la explotación de las mismas, y que esta explotación es en sí el problema que busca resolver. La tarea no se centra en la eliminación de las dependencias (de servicios sociales), sino de hacer que éstas no sean aprovechadas de forma abusiva. El autor no propone prevenir que la gente deje de depender una de la otra, de manera individual o colectiva, sino que esta relación de dependencia no sea una de peonazgo. Esta interpretación está fuertemente asociada con las características históricas del desarrollo de las economías de capital, y, hoy en día, empieza a tener una nueva relevancia circunstancial.

Al hablar de la evolución del Estado de Bienestar, autores como Ochando<sup>13</sup> y Goodin<sup>14</sup> hacen un recuento y enumeran los diferentes factores que condicionaron la aparición del Estado de Bienestar y nos dicen que, históricamente, es una respuesta a las condiciones sociales nacidas al adaptar el Estado tradicional a la nueva sociedad Industrial y postindustrial. Estos cambios trajeron consigo tensiones relacionadas con los modos de producción capitalista. La creación de un sistema protector que tome el lugar del Estado liberal, que pueda llegar a cubrir las necesidades de las clases medias, reduce los riesgos revolucionarios.

Moreno<sup>15</sup> añade que una motivación fundamental de la política bismarckiana fue la neutralización política de las organizaciones de trabajadores (socialistas, comunistas, anarquistas), que por medios democráticos, hubiesen podido acceder al poder. Esto, his-

13 C. Ochando Claramunt, *El estado del bienestar: objetivos, modelos y teorías explicativas*, Ediciones Académicas, Madrid, 2009. mbre 2017, en: <http://digibuo.uniovi.es/dspace/handle/10651/37608>.

14 R. E. Goodin, *Reasons for welfare*, cit.

15 L. Moreno, *La Europa asocial*, cit.

tóricamente, acompañado de una mayor concepción moral, como resultado de la guerra, estableció los cimientos del Estado de Bienestar.

Dentro de las motivaciones económicas, de acuerdo con Macarov<sup>16</sup> se incluye el deseo de reducir los costos directos e indirectos asociados con los problemas sociales al mitigarlos o resolverlos, ya que aquellas personas que padecen de las consecuencias de dichos problemas sociales pueden afectar negativamente a la economía, al no ser elementos productivos o consumidores adecuados.

En cuanto a las condiciones económicas necesarias para la implementación del Estado de Bienestar, se requiere de un modelo capitalista de producción fordista, de producción para mercados estables a gran escala, con potentes sindicatos. Dentro de este marco se requiere de la intervención estatal para estabilizar las falencias del mercado y así mantener la armonía social. Esta intervención por parte del Estado genera un crecimiento en el sector y en el gasto público, especialmente de los programas de provisión de bienestar para sus ciudadanos.<sup>17</sup>

Ochando añade, que con la gestión económica implantada (políticas macroeconómicas de regulación de la demanda agregada y de la administración de las rentas), el crecimiento económico permitió la expansión de los servicios sociales a las clases contribuyentes, incluyendo la clase media trabajadora. Esta integración, como fue mencionada con anterioridad, disminuyó los conflictos laborales y sociales propios del sistema capitalista, al permitir una continua acumulación de capital, paralelo a la mejora de las condiciones generales de vida. Es decir, una economía eficiente, el progreso económico y el bienestar social funcionaron como “*objetivos interdependientes y mutuamente funcionales*”<sup>18</sup>

Pese a que las primeras iniciativas de programas que puedan ser considerados como parte de un Estado de Bienestar se dieron antes de la institucionalización de los gobiernos democráticos actua-

---

16 D. Macarov, *Social welfare*, cit.

17 C. Ochando Claramunt, *El estado del bienestar*, cit.

18 *Ibid.*

les, inclusive para evitar el desarrollo de la democracia,<sup>19</sup> el Estado de Bienestar puede ser considerado, ahora, como uno de los elementos más distintivos de las democracias avanzadas, siendo éstos una condición necesaria para su desarrollo. Pero pese a que el desarrollo económico y a la lucha sindical (ambos factores también presentes en las democracias avanzadas) son condiciones necesarias para la expansión del Estado de Bienestar, empero, no son suficientes para entenderla.<sup>20 21</sup>

Algunas de las ideologías en las cuales se basa el desarrollo del Estado de Bienestar, están aquellas relacionadas con el altruismo y el humanitarismo, en contraste con el egoísmo, es decir, responsabilidad colectiva versus responsabilidad individual, equidad de cara al capital, confianza y el concepto de moralidad.<sup>22</sup> Siguiendo esta línea de pensamiento, el autor añade que el gobierno, al ser el representante de la ciudadanía, es responsable del bienestar de sus ciudadanos, tanto como es responsable de proveer educación, defensa, infraestructura vial, etc. Mishra<sup>23</sup> está de acuerdo en que el principio general del Estado era la responsabilidad de mantener un estándar mínimo de vida para sus ciudadanos, como parte de los derechos sociales ligados al concepto de ciudadanía. Añade que esto se realiza por medio de la acción estatal dirigida a satisfacer las dependencias de la población en tres ámbitos: a) Regulación del mercado para mantener niveles deseables de empleo; b) Provisión de servicios universales, para todos los ciudadanos, no solo para los pobres; y, c) Asistencia a sectores de la sociedad con necesidades o en circunstancias excepcionales.

Al analizar los ejemplos relacionados con el MSE- Modelo Social Europeo-, Guillén, González y Luque<sup>24</sup> aducen que la identi-

19 G. Esping-Andersen y otros, *Los tres mundos del estado del bienestar*, cit., p. 34.

20 C. Ochando Claramunt, *El estado del bienestar*, cit.

21 M. Vivancos Comes, "Austeridad económica, derechos sociales y políticas públicas de bienestar: balance de los años de la crisis", *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 7, 1, 2017, fecha de consulta 9 junio 2017, .

22 D. Macarov, *Social welfare*, cit.

23 R. Mishra, *The welfare state in capitalist society*, cit.

24 A. M. Guillén Rodríguez y otros, "La Europa social en crisis. Modelo Social Europeo y políticas de austeridad", cit.

dad de los Sistemas de Bienestar se encuentran basados en la común interpretación de los derechos sociales como derechos de ciudadanía. Resultado que puede extrapolarse a todo sistema estatal de bienestar que considere el estatus de pertenencia al mismo como requisito para el acceso a las protecciones que brinda.

En cuanto al panorama político, el Estado de Bienestar, supuso un pacto entre los sindicatos, las empresas y el Estado, en el que el tercero mantiene la libertad de propiedad privada y acumulación de riqueza, mientras expande la distribución de condiciones de vida más seguras, e igualitarias por medio de servicios y asistencias. Para realizarlo, el Estado toma el conflicto fundado en la producción y lo transfiere al ámbito de la distribución de la renta. Como consecuencia de ello, hay una mayor estabilidad política y social, además de una estructura económica estable.<sup>25</sup>

Debido a las condiciones políticas, económicas y sociales de cada nación, no existe un “modelo estándar” de Estado de Bienestar, más si una pléthora de sistemas que se adaptan a las realidades de cada país. A esto Mishra añade: “*el Estado de bienestar - el cual combina una economía de mercado administrada, una política plural y un sistema social de bienestar - representa una formación social, que sin importar que tan híbrida pueda ser en su composición, merece ser preservada.*” También pregunta “¿por qué este merecimiento?”, a lo cual responde que las alternativas no son adecuadas. Por un lado se encuentra el “libre mercado”<sup>26</sup> que incrementa las libertades a costa de los derechos sociales, especialmente de los conjuntos más vulnerables; y, por el otro lado, se encuentra el Marxismo, que exalta al colectivo sobre el individuo, pudiendo sofocar el crecimiento y libertades individuales.

Pero se puede generalizar que los Estados de Bienestar tienen por objetivo la provisión pública de servicios universales y el otorgamiento de derechos sociales que garanticen un nivel mínimo de vida a sus ciudadanos, sin que esta garantía pueda ser considerada como caridad pública.<sup>27 28 29</sup> Ochando<sup>30</sup> utiliza la siguiente clasificac-

25 C. Ochando Claramunt, *El estado del bienestar*, cit.

26 R. Mishra, *The welfare state in crisis*, cit., p. 164.

27 C. Ochando Claramunt, *El estado del bienestar*, cit.

28 R. Mishra, *The welfare state in crisis*, cit.

ción para enumerar los objetivos del Estado de Bienestar: a) la seguridad económica, b) la reducción de la desigualdad y, c) las políticas en contra de la pobreza.

a) Presenta una garantía para los ciudadanos contra los riesgos de insolvencia por medio de programas de Seguridad Social (desempleo, pensiones, etc.) y también por medio de la socialización del consumo de otras necesidades como la educación y la sanidad. Las protecciones provistas tratan de subsanar los riesgos que se presentan de manera eventual, como la vejez, al igual que aquellas inesperadas como enfermedad, desempleo o incapacidad laboral.<sup>31 32 33</sup> Para realizarlo se administra la distribución de la renta (o una parte) de los individuos para generar ahorro a largo plazo. Este mecanismo de ahorro es ejecutado por medio de prestaciones, que a su vez son redistribuidas.

Este carácter asegurador posiciona al poder público en una situación ventajosa frente a los seguros privados ya que el primero puede absorber los altos costos de transacción, puede cubrir los riesgos sociales. Existe una distribución intergeneracional del riesgo y evita el problema de selección discriminante. Pero dicha administración no puede evitar el “riesgo moral” que implica la reducción de los incentivos que los individuos tienen para evitar las circunstancias que el seguro cubre.<sup>34 35</sup>

b) Para adelantar este objetivo se puede implementar programas distributivos de renta por medio de impuestos, o por medio de la provisión de programas básicos como educación y sanidad. Pero existe un debate latente acerca de la real capacidad del Estado de Bienestar, de alcanzar una real distribución de la riqueza que ge-

29 R. Mishra, *The welfare state in capitalist society*, cit.

30 C. Ochando Claramunt, *El estado del bienestar*, cit.

31 Bilbao Uvillos J; Ochando Claramunt C, “Redistribución de la renta, protección social y actuaciones político-económicas”, en Toboso F, Caballero G (eds.) *Democracia y políticas Económicas*, Síntesis, Madrid, 2015.

32 C. Ochando Claramunt, *El estado del bienestar*, cit.

33 R. Mishra, *The welfare state in capitalist society*, cit.

34 Bilbao Uvillos J; Ochando Claramunt C, “Redistribución de la renta, protección social y actuaciones político-económicas”, cit.

35 R. J. Arnott; J. E. Stiglitz, *The Basic Analytics of Moral Hazard*, The National Bureau of Economic Research, 1988

nere una igualdad económica –como algunos autores presentan–, y esto tiene su contrapunto en el enunciado de que los estratos de mayores rentas se benefician de aquellos de menores rentas. Las rentas son distribuidas entre el sector poblacional medio, dejando afuera aquellos que no requieren de asistencia –mayor ingresos– y a aquellos sectores no integrados dentro del esquema productivo – menores ingresos-. Dicho de otra forma, aunque las clases más bajas de la sociedad no han sido totalmente integradas en este esquema de bienestar, las más altas no necesitan del mismo y, las clases medias trabajadoras han sido claramente beneficiadas de los sistemas de protección y seguridad social.<sup>36</sup>

Al considerar los nuevos riesgos sociales, la expansión de las necesidades de bienestar se encuentran, en muchos casos, a merced de la voluntad política y de la presión que grupos específicos de la sociedad ejercen sobre los oficiales electos en el sistema democrático. Estos grupos, organizados, ya sea en asociaciones o “lobbies”, presentan demandas de mayor gasto social para cubrir sus riesgos sociales sin que esto equivalga a una mayor equidad en la distribución del gasto social. Esto puede generar gran disparidad (lo contrario de lo que busca el objetivo) ya que aquellos estratos sociales y económicos con más capacidad de organización y difusión de ideas son aquellos, por lo general, con más recursos.<sup>37</sup> La influencia de los actores sociales que gozan de los beneficios y servicios provistos por el Estado de Bienestar, tienen su contraparte al hablar de los grupos relacionados con la provisión de esos mismos servicios. El análisis de Estado de Bienestar y sus componentes, según Mishra,<sup>38</sup> a más de incluir sus funciones, debe también incluir a los grupos relacionados con estas funciones y los posibles conflictos que puedan abordar. Pone como ejemplo, que el estudio del sistema nacional de salud de cualquier país debe incluir a los grupos de interés relacionados con el mismo, como son los conjuntos administrativos y proveedores de servicios sanita-

36 C. Ochando Claramunt, *El estado del bienestar*, cit.

37 Bilbao Uvillos J; Ochando Claramunt C, “Redistribución de la renta, protección social y actuaciones político-económicas”, cit.

38 R. Mishra, *The welfare state in crisis*, cit.

rios. Expandiendo esta idea, al análisis de los servicios educativos provistos por un Estado, a más de incluir a los colectivos estudiantiles, de padres y el mercado laboral, debe incluir a los grupos relacionados con los sectores de la administración de las escuelas, institutos y universidades, al igual que a los maestros, profesores y formadores; y así sucesivamente con cada pilar que conforme el Estado de Bienestar de cada país.

- c) Pese a lo expuesto en el punto anterior, existen sistemas de integración orientados hacia los estratos más desprotegidos de la ciudadanía, como son los programas de prestaciones no contributivas, el salario mínimo de inserción, programas de vivienda pública, etc. Generalizando, Esping-Andersen<sup>39</sup> dice que el Estado de Bienestar presenta una respuesta en las situaciones en las que el mercado falla, es decir, cuando existen actores que no pueden participar en él.

Una constante que los autores consultados mencionan es la dificultad de definir los objetivos antes expuestos y, la dificultad que conlleva el medir la efectividad de las políticas sociales implementadas para alcanzarlos.

Para efectos de este estudio, las congruencias y similitudes presentadas entre los autores antes citados me llevan a conceptualizar el Estado de Bienestar como: “Un conjunto de políticas estatales destinadas a incrementar y equiparar las oportunidades de los ciudadanos (considerados como tales a todas aquellas personas que vivan en el territorio de influencia estatal y que gocen de los derechos sociales asociados con el estatus de ciudadanía, en materia de acceso al mercado laboral y servicios sociales), al intervenir en el mercado para distribuir y socializar los costes de servicios de manera directa y universal, y, además, para cubrir y asegurar los riesgos sociales asociados con la vejez y con las incertidumbres en el mercado laboral”.

Esta definición es muy general y deja abierta la posibilidad de múltiples interpretaciones. El desarrollo de múltiples tipos de Es-

39 G. Esping-Andersen y otros, *Los tres mundos del estado del bienestar*, cit., p. 31.

tados de Bienestar, como ya fue mencionado brevemente, es consistente con ello. Pese a eso, muchos de los sistemas tienden a tener características similares, las cuales permiten agruparlos en diferentes categorías o modelos generales. Estos modelos serán en breve mencionados.

## Modelos del Estado de Bienestar

Diversos autores describen a los diferentes modelos del Estado de Bienestar basados en criterios institucionales, económicos, político-ideológico, etc. Muchos de estos conceptos poseen características similares que, al ser superpuestas, coinciden unas con otras en gran medida. Las definiciones y explicaciones provistas permiten apreciar las similitudes expuestas al comparar clasificaciones de modelos.

Al tomar al modelo “Residual”,<sup>40</sup> vemos que se caracteriza por proveer de asistencias mínimas y subsidiarias en caso de que las instituciones “naturales” como la familia o el mercado, no puedan satisfacer las necesidades sociales del colectivo. Además, este modelo se centra en la creación de políticas de crecimiento económico, las cuales proveen mínimas interferencias en el mercado y en el mercado laboral, para evitar una gran influencia de los sindicatos, manteniendo niveles de fragmentación obrera altos. En general, estos estados no tienen un compromiso de proveer pleno empleo, por lo que sus niveles de desempleo tienden a ser altos. También se les atribuye la provisión de servicios sociales, primordialmente transferencias, basado en las características y la capacidad de interactuar en el mercado del receptor. Es un sistema en el que los servicios sociales se encuentran muy mercantilizados. Se puede decir que hay: “Bajos impuestos y pocos servicios”

Al compararse con el “Modelo Liberal” de Esping-Andersen, descrito en *Los tres mundos del Estado de Bienestar* (1993),<sup>41</sup> vemos que muchas de estas características se encuentran superpuestas. El foco de este modelo es la provisión de servicios por medio del mercado

40 C. Ochando Claramunt, *El estado del bienestar*, cit.

41 G. Esping-Andersen y otros, *Los tres mundos del estado del bienestar*, cit., p. 31.

y ejecutar políticas destinadas a ayudar a las personas de escasos recursos, previa validación de sus ingresos. Los mecanismos tienden a ser subsidios y programas de aseguramiento modestos. La presencia de programas asistenciales no garantiza una desmercantilización de los servicios, ya que éstos no cubren lo necesario para evitar la dependencia del mercado. Además, debido a que los subsidios y ayudas tienden a ser bajos y a estar relacionados con un estigma social, la mayor parte de los ciudadanos prefieren participar en el mercado, dejando a los más necesitados como únicos beneficiarios de estas asistencias. Este modelo es considerado como un equivalente al “Modelo residual”.

En contraste, encontramos el “modelo Institucional” donde la provisión de servicios sociales tiende a ser universal. La igualdad de oportunidades y acceso se garantiza por medio de la provisión de servicios a la totalidad de la ciudadanía, los cuales son altamente desmercantilizados. La intención es crear un nivel mínimo de seguridad vital. Se caracteriza por un alto grado de influencia y participación sindical, compromiso para mantener políticas de pleno empleo, alta intervención estatal y alto grado de distribución de las rentas. “Altos impuestos, muchos servicios”:

El “modelo Socialdemócrata” descrito por Esping-Andersen posee las mismas características ya que también en este se evidencian tonalidades universalistas, solidarias y desmercantilizadoras enfocadas a proveer de estándares elevados generales, más que en cubrir las necesidades mínimas. Es decir, sin importar el nivel de ingresos, todos los ciudadanos tienen derecho y acceso a servicios de alta calidad, lo que genera una “solidaridad fundamentalmente universal a favor del Estado de Bienestar”. El compromiso con mantener políticas de pleno empleo también están presentes en este modelo, e inclusive se considera que el derecho al trabajo está en la misma categoría que la protección a los ingresos.

El “Modelo Corporativista” de Esping-Andersen es considerado por Ochando como una estructura intermedia entre los dos tipos de sistemas antes expuestos. Su matiz político tiende a ser conservador. Mantiene dentro de su estructura una diferenciación entre

las clases sociales debido a su mecánica de aportaciones. Se apoya fuertemente en las instituciones tradicionales como la familia como fuente principal acceso a bienestar. Debido a su naturaleza contributiva ligada a la participación laboral - vínculo principal de acceso a derechos sociales - también se denomina a este sistema como “ modelo Ocupacional”.

Mishra<sup>42</sup> considera que el Modelo Corporativista es un modelo pragmático que difiere de los modelos tradicionales del Estado de Bienestar nacidos a partir de la segunda guerra mundial en dos aspectos. Primero, afirma que las políticas sociales y económicas están interrelacionadas y coordinadas entre sí. Señala además que este sistema reconoce las señales que el aspecto social puede presentar al aspecto económico del sistema, y de igual manera, las señales económicas que pueden afectar lo social, y se la adapta para integrarlas en su conjunto. Debido a esto se considera que dentro de una economía de mercado no puede funcionar un sistema de esta naturaleza sin el común acuerdo de los grupos sociales más representativos, como son las asociaciones de empleados (sindicatos, asociaciones, etc.) y los dueños del capital. Segundo, agrega que las instituciones que conforman el Estado de Bienestar consideran tanto a la integración social y las relaciones entre capital y trabajo como implícitas e interdependientes dentro del sistema.

## **Evolución del Estado de Bienestar en Ecuador**

El Estado de Bienestar en el Ecuador, al igual que otras jurisdicciones, no es un organismo consolidado y definido, sino que también es considerado como la colección de políticas estatales plasmadas en instituciones de provisión de servicios públicos. Estos programas, muchas veces, no tienen una interrelación entre sí, pero son estos la evidencia de la intención de los gobiernos de turno y de su compromiso con el bienestar de la ciudadanía.

Para el presente estudio, se dejarán de lado los pilares de bienestar comprendidos por la Educación y la Sanidad, y el foco de

---

42 R. Mishra, *The welfare state in crisis*, cit., pp. 101-105.

atención se centrará en el Sistema de Seguridad Social, particularmente en el programa de prestaciones por Pensión de Jubilación, las cuales serán analizadas con más detalle en un apartado siguiente.

Los inicios del sistema de Seguridad Social datan 1928, con la aprobación del Decreto Ejecutivo N° 018 publicado en el Registro Oficial N° 591 del 13 de marzo de 1928, el cual permite la creación de la Caja de Pensiones. Este organismo, con patrimonio propio y discriminado de los bienes estatales, proveyó de beneficios de jubilación, montepío y fondo mortuario a empleados públicos y privados,<sup>43</sup> abarcando en su cobertura a una gran cantidad de trabajadores.

Pero este no fue el primer indicio de la existencia de programas de aseguramiento por contingencias de vejez o incapacidad. Núñez Sánchez<sup>44</sup> señala que en la primera década del Siglo XX ya existía un programa asistencial que tenía como únicos asegurados al personal militar y a sus dependientes. Añade, además, que en 1923, un sistema similar fue aprobado para los trabajadores y jubilados del sector de instrucción pública. Estos sistemas, comenta el autor, pudieron haber sido expandidos a los demás sectores productivos del país y así dar respuesta a las demandas de los ciudadanos, más la coyuntura política hizo que dicha ampliación no se cristalice. Hubo que esperar 5 años y diversos cambios de mando, pasando por una Junta Militar, para ver plasmado El Decreto Ejecutivo N° 010 en el Registro Oficial expedido por el presidente Isidro Ayora.<sup>45</sup>

Este nuevo programa de protección, la Caja de Pensiones, tuvo los siguientes elementos de cobertura: a) Jubilación para aquellos trabajadores que hayan cumplido al menos 25 años de servicio; b) Montepío civil, para los dependientes de los trabajadores beneficiarios; c) Jubilación y Montepío para militares; d) Caja de ahorros para trabajadores privados; e) Cooperativa mortuoria para los de-

43 IESS, "Institución - IESS", fecha de consulta 3 diciembre 2018, en <https://www.iess.gob.ec/es/web/guest/inst-quienes-somos>.

44 J. Núñez, "La Caja de Pensiones", en *La Seguridad Social en Ecuador*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 1990 (Monografías).

45 Isidro Ayora fue presidente interino del 3 al 16 de abril de 1929. Fue presidente constitucional del 17 de abril de 1929 al 24 de agosto de 1931, *Historia del Ecuador*, Época republicana, p.152

pendientes de jubilados beneficiarios, y; f) Préstamos para Empleados.<sup>46</sup>

Pese a su nascente responsabilidad social, el programa tenía un alcance parcial y poco extendido. Núñez además, comenta, que el cambio de gobierno de a manos de Federico Páez a finales de 1934, propició un proceso de transformación importante para la Seguridad Social en el Ecuador. En 1935 se promulga la Ley de Seguro Social Obligatorio, el cual extiende el alcance y cobertura del programa de protección. Como puntos principales de este texto se resalta la obligatoriedad para los trabajadores públicos y privados, y la participación en las cotizaciones por parte del empleador y el trabajador. Esta Ley también crea el Instituto Nacional de Previsión, institución que engulle a la Caja de Pensiones y se posiciona como su órgano rector.<sup>47</sup>

Federico Páez continúa con las modificaciones tempranas e importantes y, en 1936 con el Decreto Supremo N°83. En esta pieza ejecutiva exige el aumento del aporte patronal para los servidores públicos hasta llegar al 5%, incrementa las contribuciones para los afiliados voluntarios, elimina criterios arbitrarios de reconocimiento de tiempo de servicio, clasifica a la jubilación en ordinaria -por tiempo de aportación- y extraordinaria -por incapacidad-, limita el monto máximo de pensiones y, permite que la Institución participe en el mercado de bienes raíces.<sup>48</sup> El año siguiente, en 1937, se añadiría el Departamento Médico, por medio del cual se incorpora el seguro por enfermedad al abanico de protecciones. Dos años después, en 1938, el General Enríquez Gallo integraría al programa el derecho de Jubilación Patronal por medio del Decreto Supremo N° 96 de 9 de abril.<sup>49</sup>

---

46 *Ibid.*

47 J. E. Veloz Cabezas, *El Origen y Evolución de la Seguridad Social y el Surgimiento de los Fondos de Pensiones en el Ecuador*, Banco Nacional de Fomento, 2013, fecha de consulta en: [https://web.kamihq.com/web/viewer.html?source=extension\\_pdfhandler&extension\\_handler=webrequest\\_1\\_autoload\\_false\\_user\\_5171009&file=http%3A%2F%2Fwww.fcpcbnf.com%2FproEduFin%2FEvoSS3.pdf](https://web.kamihq.com/web/viewer.html?source=extension_pdfhandler&extension_handler=webrequest_1_autoload_false_user_5171009&file=http%3A%2F%2Fwww.fcpcbnf.com%2FproEduFin%2FEvoSS3.pdf).

48 J. Nuñez, "La Caja de Pensiones", cit.

49 J. E. Veloz Cabezas, *El Origen y Evolución de la Seguridad Social y el Surgimiento de los Fondos de Pensiones en el Ecuador*, cit.

El Instituto Nacional de Previsión tenía bajo su cargo a las Cajas de Seguros, Pensiones, Empleados Privados y Obreros Industriales. Además, tenía autonomía y responsabilidad jurídica, con potestad para la creación de reglamentos, bajo la supervisión del poder Presidencial. Esta naturaleza le permitía tener un nivel de autonomía necesario para salvaguardar su independencia institucional, y además, aseguraba la comunicación directa con el ejecutivo. Dentro de sus atribuciones se encontraban también las capacidades de planificación, fiscalización y de apelación.<sup>50</sup>

En 1942, bajo el mandato de Carlos Arroyo del Río, se aprueba la Ley del Seguro Social Obligatorio, la cual da paso a la consolidación del sistema a nivel nacional,<sup>51</sup> pero esta integración sólo fue posible después de la publicación del Censo Poblacional del Ecuador de 1941.<sup>52</sup> La información provista en este censo permitió realizar los cálculos necesarios sin necesidad de depender de la comparación con países similares y crear pronósticos técnicos pertinentes para la realidad nacional.<sup>53</sup> Estos cambios fueron basados en la información provista por el Informe General sobre el Seguro Social o “Informe Schoenbaum”<sup>54</sup>

Otra modificación importante tuvo lugar en 1963, con el Decreto N° 517 de la Junta Militar de Gobierno. En este año se fusionaron las Cajas del Instituto Nacional de Previsión, y se crea la Caja Nacional del Seguro Social. El decreto también trajo consigo limita-

50 C. Mantilla; E. Abad, “El Instituto Nacional de Previsión (1935 - 1970)”, en *La Seguridad Social en Ecuador*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 1990 (Monografías).

51 J. E. Veloz Cabezas, *El Origen y Evolución de la Seguridad Social y el Surgimiento de los Fondos de Pensiones en el Ecuador*, cit.

52 El miércoles 29 de noviembre de 1950 se realizó el primer censo nacional de población durante el gobierno de Galo Plaza Lasso. En 1950 se adoptó la modalidad de derecho o de jure para el relevamiento de la población y mientras las circunscripciones urbanas se censaron en una sola jornada, el área rural se censó en varios días. Se censaron más de tres millones doscientos mil habitantes en las dieciocho provincias que conformaban el país. Los recursos financieros provinieron de las recaudaciones fiscales y la Dirección General de Estadística, perteneciente al Ministerio de Economía. Mediante Decreto Ejecutivo, se declaró oficiales los resultados definitivos en agosto de 1952. Cfr. <http://agoraestadistica.blogspot.com/2014/06/historia-de-los-censos.html>

53 C. Mantilla; E. Abad, “El Instituto Nacional de Previsión (1935 - 1970)”, cit.

54 L. Miño; M. León, “Evolución Histórica de la Caja del Seguro (1937 - 1963)”, en *La Seguridad Social en Ecuador*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 1990 (Monografías).

ciones en el campo de inversiones para la Seguridad Social, cobertura para los trabajadores agrícolas, artesanos, profesionales y a otros grupos vulnerables por no tener empleador, en sí creando el Seguro para Trabajadores Domésticos y del Artesano.<sup>55</sup>

La Caja Nacional del Seguro Social era también una institución de derecho privado, con identidad y autonomía, independientes del gobierno central, pero a criterio de Wolter,<sup>56</sup> este período (1963-1970) fue uno de los más turbulentos dentro de la historia de la Seguridad Social. Según el autor esto se debe a que dentro de la institución se evidencia un deslindamiento de los procesos, y cambios estructurales basados en criterios no-técnicos que fueron impuestos por decretos autoritaristas. Esta inestabilidad culminó en la eliminación del Instituto Nacional de Previsión en 1970. Su eliminación fue ejecutada por medio del Decreto Supremo N° 9 de 23 de junio, fue imprevista e intempestiva.

El mismo año, el mismo regente Velasco Ibarra, por medio del Decreto Supremo N°40 de 25 de julio, crea el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social utilizando la difunta Caja Nacional del Seguro Social como andamiaje. Debido a las ineficiencias e ineficacias -heredadas e intrínsecas- de esta institución, otros organismos públicos y privados deciden crear sus propios fondos de Jubilación para cubrir las necesidades de sus trabajadores.<sup>57</sup> Es evidente la desilusión que el Instituto generó en la población, contemplado en el total de la población activa afiliada, que en 1971 llegó a un 15,7%. Este muy bajo porcentaje de afiliación es también un barómetro que mide los niveles de inserción social y económica, ya que la gran mayoría de la población se encontraba fuera del abrigo de las protecciones de la seguridad Social.<sup>58</sup>

Entre 1972 y 1976 existió la intención de modificar el sistema tradicional de la seguridad social para convertirlo de un sistema cor-

55 C. Mantilla; E. Abad, "El Instituto Nacional de Previsión (1935 - 1970)", cit.

56 M. Wolter, "La Caja Nacional del Seguro Social (1963-1970)", en *La Seguridad Social en Ecuador*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 1990 (Monografías).

57 J. E. Veloz Cabezas, *El Origen y Evolución de la Seguridad Social y el Surgimiento de los Fondos de Pensiones en el Ecuador*, cit.

58 M. Wolter; J. Carrera Colín; H. Vaca, "El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social", en *La Seguridad Social en Ecuador*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 1990.

porativista a uno más universalista. Este proyecto duró poco debido al derrocamiento del presidente Velasco Ibarra en 1972, la salida de Rodríguez Lara en 1976, y la falta de interés por parte del Gobierno Militar sucesor en el mismo año.<sup>59</sup>

Es en este periodo, y hasta el fin de la década de los 70s, cuando se evidencia una tendencia mercaderista dentro de la administración de las inversiones de la Seguridad Social. La inversión social pasa de ser el mayor rubro, con un 81,31% del total invertido en 1974, a un 46,05% en 1979, año en el cual la inversión económico financiera llegó a un 53,95%.<sup>60</sup>

Con la transición del gobierno militar a uno democráticamente electo, cambió también el enfoque que se le dio a la seguridad social. Al incluir al Instituto dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1984, se pone énfasis en la misión social de la institución, inclusive cambiando el paradigma de “seguro social” a “seguridad social”, siendo el último término más amplio e integracionista. Durante este periodo existe una mejora en los servicios y beneficios de la institución, al igual que una expansión de la cobertura para los dependientes de los asegurados y también para otros estratos no asegurados. Los resultados de estas políticas inclusivas vieron el incremento de 340.510 afiliados hasta 1983, siendo el programa de Seguro Social Campesino el que percibió el mayor número de nuevos beneficiarios -quienes generalmente pertenecen a un estrato que ha sido considerado como menos protegido-.<sup>61</sup> Más tarde, en 1987, la intención de continuar con el apoyo a los servicios sociales se hace evidente al incluir los rubros que le corresponde al Estado aportar el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dentro de los Presupuestos Generales del Estado.<sup>62</sup>

Durante los años 90s, la así llamada década perdida, existen intenciones y recomendaciones externas, particularmente por parte del Banco Interamericano de Desarrollo en 1991, para permitir que exista una administración privada del Instituto. Esta moción fue parte de una ola desmesurada de privatizaciones que tomaron lugar

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> IESS, “Institución - IESS”, cit.

dentro del aparato estatal, consistente con la ideología neoliberal imperante en el momento. Afortunadamente, el consenso popular desvirtuó esta opción y mantuvo el control público de la institución por medio de la consulta popular de 1995.<sup>63</sup>

## Las pensiones por jubilación

La evolución de las pensiones por jubilación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ha sido documentado en los Boletines Estadísticos de la Institución, los cuales dan comienzo a la recopilación de información en 1978, y continúan hasta hoy. Dentro de estos documentos se puede encontrar información relacionada con el número de afiliados, pensionistas, la cantidad de las prestaciones y otros datos de interés. Pese a que el formato de presentación varía con las ediciones, es una fuente importante de información relacionada con el este pilar del Estado de Bienestar ecuatoriano.

La información recogida de los Boletines Estadísticos muestra que desde 1977 ha existido un incremento constante del número de afiliados en la Seguridad Social, partiendo de 471.000 en dicho año, hasta llegar a 2.846.365 en 2016. Este incremento representa una extensión de 6 veces el número de afiliados. Para poner estos número en perspectiva, es necesario compararlos con el total de la población a nivel nacional, y más importante aún, con el total de la población activa del país.

En el Gráfico 1 se puede constatar la evolución de los valores población y cobertura. Al comparar al número de afiliados con la población nacional encontramos una marcada tendencia al alza, con valles constantes pero no muy profundos que no superan una diferencia de año a año de más de medio punto porcentual. El porcentaje mínimo de personas protegidas fue de 6,32 en 1977, y el valor más alto no llegó a cubrir a un quinto de la población, situándose en 19,98% en 2014. A partir de este punto alto existe un descenso marcado.

---

63 *Ibid.*

## Comparación entre población y cobertura

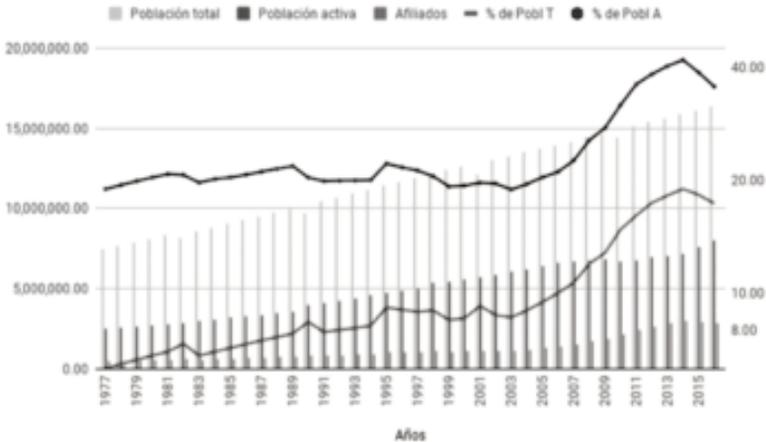


Gráfico 1

**Fuentes:** realizado por David Acosta-Rosero con cálculos propios basados en información tomada de Boletines Estadísticos,<sup>64</sup> Banco Mundial<sup>65</sup> e INEC<sup>66</sup>

64 IESS, *Boletín Estadístico 1982-1983*, IESS, 1983, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+03+1982+1983.pdf>; *Boletín Estadístico 1984*, IESS, 1984, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+04+1984.pdf>; *Boletín Estadístico 1985-1989*, IESS, 1989, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+05+1985+1986+1987+1988+1989.pdf>; *Boletín Estadístico 1990-1991*, IESS, 1993, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+06+1990+1991.pdf>; *Boletín Estadístico 1996*, IESS, 1997, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+10+1996.pdf>; *Boletín Estadístico 1997-1999*, IESS, 2000, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+11+1997+1998+1999.pdf>; *Boletín Estadístico 2000*, IESS, 2000, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+12+2000.pdf>; *Boletín Estadístico 2001-2002*, IESS, 2002, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+13+2001+2002.pdf>; *Boletín Estadístico 2003*, IESS, 2004, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+14+2003.pdf>; *Boletín Estadístico 2004-2005*, IESS, 2005, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+15+2004+2005.pdf>; *Boletín Estadístico 2006-2007*, IESS, 2007, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+16+2006+2007.pdf>; *Boletín Estadístico 2008-2009*, IESS, 2009, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+17+2008+2009.pdf>; *Boletín Estadístico 2010*, IESS, 2010, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+18+2010.pdf>; *Boletín Estadístico 2011-2013*, IESS, 2013, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+19+2011+2012+2013.pdf>; *Boletín Estadístico 2014*, IESS, 2014, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+20+2014.pdf>; *Boletín Estadístico 2015*, IESS, 2015, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+21+2015>; *Boletín Estadístico 2016*, IESS, 2016, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+22+2016>.

65 Banco Mundial, “Población Total Ecuador 1960-2016”, *Banco Mundial*, 2018, fecha de consulta 6 diciembre 2018, en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=EC>.

Al hacer referencia a la población activa, es decir, a aquellas personas consideradas como hábiles y con posibilidad de participar en el mercado laboral, la información refleja resultados un poco diferentes a los anteriores. En 1977 se registra un 19,98% de la PEA (población Económicamente Activa) estaba afiliada, es decir, casi un quinto de la población con capacidad de trabajar estaba cubierta por el Seguro Social. Pero con el pasar de las décadas, este valor no se incrementa de manera tan marcada, y se mantiene rondando entre el 18 % y 22% hasta 2007. En otras palabras, por 30 años el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no alcanzó a proteger a 4/5 de la población con capacidad para trabajar. Es más, en este periodo de 3 décadas se encuentra el punto más bajo de afiliación con 18,92% en 2003.

A partir de ese año existe un periodo incremental el cual no se ve interrumpido sino hasta 2014, cuando 41,88% de los individuos del PEA se encuentran protegidos por el IESS. La tendencia al alza se agudiza a partir de 2008. Al igual que el conjunto porcentual anterior, existe un fuerte declive en 2015 y 2016, llegando al 35% de afiliación en la PAE. Es importante recalcar que durante un periodo de alrededor de una década este porcentaje se duplica, evidencia del fuerte compromiso social de los gobiernos de turno.

Otro aspecto que es necesario analizar es la relación que existe entre las ganancias individuales y las prestaciones por jubilación. Este vínculo representa la capacidad que un individuo tiene para satisfacer sus necesidades vitales después de haber terminado su actividad laboral. Un mayor porcentaje representa que el beneficiario necesita participar con menor intensidad en el mercado privado de ahorros. Pese a que las prestaciones promedio han sido publicadas en los Boletines Estadísticos, el acceso a información relacionada con el Salario Promedio Nacional es obscuro. Esta información ha sido reemplazada, para la comparación en este análisis, con el promedio del Salario Básico durante el tiempo de estudio.

---

66 Instituto Nacional de Estadística y Censos, "Población y Demografía", *Instituto Nacional de Estadística y Censos*, fecha de consulta 6 diciembre 2018, en <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>.



Gráfico 2

**Fuentes:** Gráfico realizado por David Acosta-Rosero con cálculos propios basados en información tomada de Boletines Estadísticos<sup>67</sup> y Banco Central del Ecuador<sup>68</sup>

La tendencia presente en el Gráfico 2 está compuesta de dos partes muy definidas y separadas por el evento más importante en la historia económica ecuatoriana: La Dolarización. Antes de este hito se puede observar una marcada baja del valor de los salarios y las pensiones, en relación al dólar. Durante la década de los 80s se observa que los sueldos caen abruptamente a principios de la década, pero se mantienen estables por alrededor de un lustro, para luego precipitarse de nuevo a finales del periodo. En comparación, las prestaciones por jubilación se mantienen relativamente estables, con una tendencia sutil a la baja que se mantiene hasta poco después del año 2000. Esto se debe a esto que a medida que el valor en dólares de los salarios cae (debido a la devaluación agresiva del Sucre durante la “década perdida”), el porcentaje de reemplazo que las pensiones representa sube gracias a las políticas de ajuste de los valores de estas últimas que fueron implementadas. Durante esta primera

<sup>67</sup> Ver nota 58

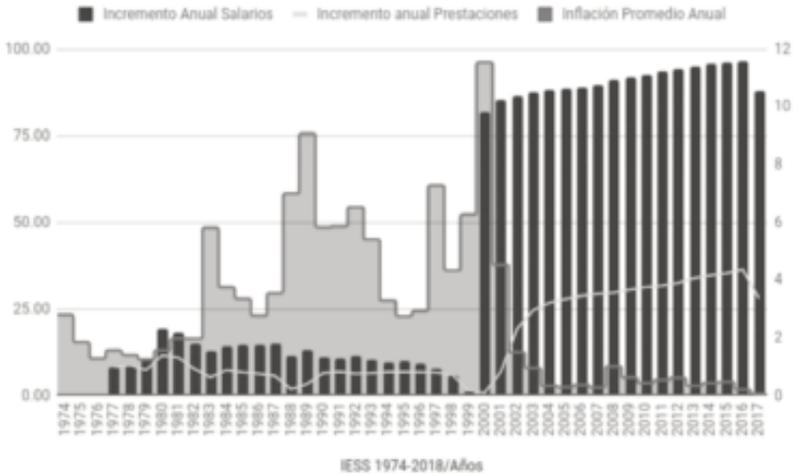
<sup>68</sup> BCE, *Noventa Años de Banco Central del Ecuador*, Banco Central del Ecuador, 2017.

temporada (1977-1999) el porcentaje de reemplazo pasó de 21.41%, a su inicio, pasando por su punto más bajos en 1989 con 7.99%, hasta llegar a 30.22% en 1999.

Después de la dolarización el porcentaje de reemplazo cae drásticamente debido a que el ajuste salarial se efectuó con más premura que el alza en las prestaciones de la jubilación. Seguidamente existe un periodo de 5 años de incremento de este porcentaje, hasta llegar a una estabilización que sitúa su valor entre el 11% y el 13%. Tanto los salarios como las prestaciones por jubilación alcanzan su punto más bajo en el punto inmediatamente anterior a la dolarización, y alcanzan su punto más alto al final el periodo de estudio.

Es importante mencionar que pese a que el proceso de dolarización fue un evento de brutal impacto social, con repercusiones dolorosas a corto plazo para la población, a largo plazo, contribuyó para crear un ambiente estable en el cual los beneficios de la Seguridad Social han ido de la mano con el aumento salarial, independientemente de si este último es suficiente o no. Esto se puede observar en el Gráfico 3, en el cual se presenta la evolución porcentual de las prestaciones y de los salarios. Antes de 2000 existió una discordancia entre los porcentajes de incremento entre estos dos valores, enmarcado en un periodo de volátil cambio en la tasa promedio de inflación anual. Después de ese año, tanto los salarios como las prestaciones, siguen una tendencia armónica, con un marcado descenso en las fluctuaciones inflacionarias. Esta estabilidad en los dos primeros rubros es tan sólida que inclusive durante el repunte –relativo– de la inflación en 2008, las dos tendencias continúan paralelas. Tanto es así, que se refleja la tendencia de decrecimiento tanto en la una como en la otra, por primera vez desde la dolarización, en 2017.

### Inflación Anual Promedio e Incremento Proporcional de Salarios y Prestaciones



**Gráfico 3**

**Fuente:** Gráfico realizado por David Acosta-Rosero con cálculos propios basados en información tomada de Boletines Estadísticos<sup>69</sup> y Banco Mundial.<sup>70</sup>

## Conclusiones y Recomendaciones

Al hablar del Estado de Bienestar en Ecuador hay que recalcar que éste no se da como tal sino hasta la cristalización del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Antes del mismo existieron programas destinados a la protección de ciertos estratos productivos del país, pero con un muy limitado alcance. Pese a que el ámbito de intervención del IESS es de cobertura nacional y puede, potencialmente, abarcar a toda actividad productiva, este aún no ha alcanzado a cumplir con ese mandato.

<sup>69</sup> Ver nota 58

<sup>70</sup> Banco Mundial, "Inflación, precios al consumidor (% anual) | Data", 2018, fecha de consulta 5 diciembre 2018, en [https://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?end=2017&locations=EC&name\\_desc=false&start=1992&view=chart](https://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?end=2017&locations=EC&name_desc=false&start=1992&view=chart).

La evolución de esta institución se encuentra muy marcada por los cambios políticos y económicos del país. Pasando por una turbulenta etapa hasta 2000, en la cual se trató de utilizar a este órgano como una pieza política, pasando por intenciones de proveer cobertura universal pública, hasta casi ser privatizada y ser convertida en una empresa de lucro.

Es después de la dolarización que se aprecia una estabilidad marcada en sus funciones y beneficios, con tendencias incrementales. Inclusive existe un aumento en la cantidad de personas protegidas por su cobertura, número que crece con mayor intensidad entre 2008 y 2014. En contraste, al final del periodo de estudio se observa que existe una tendencia desalentadora y preocupante, ya que tanto los beneficios de la Jubilación, los salarios como el número de afiliados presentan declinaciones por los dos últimos años.

Al tomar en cuenta el concepto de Estado de Bienestar, es obvio que durante la última década ha existido una marcada preocupación por potenciar el bienestar social de la población general del país, situación que no tiene paralelo en periodos anteriores. Pero, también es palpable el cambio de rumbo que las políticas estatales han tenido durante el periodo gubernamental en el que se escribe este artículo.

Para complementar este breve estudio, es recomendable realizar un análisis profundo de los procesos de mercantilización y desmercantilización que ha sufrido el Estado de Bienestar desde su creación. Estos resultados pueden colaborar a determinar cuáles son los modelos económicos e ideológicos más adecuados para garantizar una mejor protección social, especialmente, en los estratos más vulnerables. Esta determinación puede ser de crucial importancia especialmente para entender los procesos que se requieran adaptar dentro de las instituciones de bienestar frente al advenimiento de nuevos modelos productivos como son las plataformas digitales.

## Bibliografía

ARNOTT, Richard J.; Stiglitz, Joseph E., *The Basic Analytics of Moral Hazard*, The National Bureau of Economic Research, 1988, fecha de consulta 3 diciembre 2018, en <https://www.nber.org/papers/w2484.pdf>.

BANCO MUNDIAL, “Inflación, precios al consumidor (% anual) | Data”, 2018, fecha de consulta 5 diciembre 2018, en: [https://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?end=2017&locations=EC&name\\_desc=false&start=1992&view=chart](https://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?end=2017&locations=EC&name_desc=false&start=1992&view=chart).

BANCO MUNDIAL, “Población Total Ecuador 1960-2016”, *Banco Mundial*, 2018, fecha de consulta 6 diciembre 2018, en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=EC>.

BCE, *Noventa Años de Banco Central del Ecuador*, Banco Central del Ecuador, 2017.

BILBAO UVILLOS, Javier; Ochando Claramunt Carlos, “Redistribución de la renta, protección social y actuaciones político-económicas”, en Toboso F, Caballero G (eds.) *Democracia y políticas Económicas*, Síntesis, Madrid, 2015, pp. 297-328.

ESPING-ANDERSEN, Gosta; Arregui Luco, B.; Institució Valenciana d’Estudis i Investigació, *Los tres mundos del estado del bienestar*, Alfons el Magnànim-IVEL, València, 1993.

GOODIN, Robert E., *Reasons for welfare: the political theory of the welfare state*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 1988.

GUILLÉN RODRÍGUEZ, Ana M.; González Begega, Sergio; Luque Balbona, David, “La Europa social en crisis. Modelo Social Europeo y políticas de austeridad”, *Cuadernos de Información Económica*, 242, 2014, fecha de consulta 14 noviembre 2017, en <http://digibuo.uniovi.es/dspace/handle/10651/37608>.

IESS, *Boletín Estadístico 1982-1983*, IESS, 1983, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+03+1982+1983.pdf>.

IESS, *Boletín Estadístico 1984*, IESS, 1984, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+04+1984.pdf>.

IESS, *Boletín Estadístico 1985-1989*, IESS, 1989, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+05+1985+1986+1987+1988+1989.pdf>.

IESS, *Boletín Estadístico 1990-1991*, IESS, 1993, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+06+1990+1991.pdf>.

IESS, *Boletín Estadístico 1996*, IESS, 1997, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+10+1996.pdf>.

IESS, *Boletín Estadístico 1997-1999*, IESS, 2000, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+11+1997+1998+1999.pdf>.

IESS, *Boletín Estadístico 2000*, IESS, 2000, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+12+2000.pdf>.

IESS, *Boletín Estadístico 2001-2002*, IESS, 2002, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+13+2001+2002.pdf>.

IESS, *Boletín Estadístico 2003*, IESS, 2004, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+14+2003.pdf>.

IESS, *Boletín Estadístico 2004-2005*, IESS, 2005, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+15+2004+2005.pdf>.

IESS, *Boletín Estadístico 2006-2007*, IESS, 2007, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+16+2006+2007.pdf>.

IESS, *Boletín Estadístico 2008-2009*, IESS, 2009, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+17+2008+2009.pdf>.

IESS, *Boletín Estadístico 2010*, IESS, 2010, fecha de consulta en <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+18+2010.pdf>.

IESS, *Boletín Estadístico 2011-2013*, IESS, 2013, fecha de consulta en <https://www.iesgob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+19+2011+2012+2013.pdf>.

IESS, *Boletín Estadístico 2014*, IESS, 2014, fecha de consulta en <https://www.iesgob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+20+2014.pdf>.

IESS, *Boletín Estadístico 2015*, IESS, 2015, fecha de consulta en <https://www.iesgob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+21+2015>.

IESS, *Boletín Estadístico 2016*, IESS, 2016, fecha de consulta en <https://www.iesgob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+22+2016>.

IESS, "Institución - IESS", fecha de consulta 3 diciembre 2018, en <https://www.iesgob.ec/es/web/guest/inst-quienes-somos>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos, "Población y Demografía", *Instituto Nacional de Estadística y Censos*, fecha de consulta 6 diciembre 2018, en <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>.

MACAROV, David, *Social welfare: structure and practice*, Sage, Thousand Oaks (CA) [etc.], 1995.

MANTILLA, Cecilia; Abad, Enrique, "El Instituto Nacional de Previsión (1935 - 1970)", en *La Seguridad Social en Ecuador*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 1990 (Monografías), pp. 19-41.

MIÑO, Lenin; León, Mónica, "Evolución Histórica de la Caja del Seguro (1937 - 1963)", en *La Seguridad Social en Ecuador*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 1990 (Monografías), pp. 43-55.

MISHRA, Ramesh, *The welfare state in capitalist society: policies of retrenchment and maintenance in Europe, North America and Australia*, 1st ed, Harvester-Wheatsheaf, New York [etc.], 1990.

-----, *The welfare state in crisis: social thought and social change*, Wheatsheaf Books, Brighton, 1984.

MORENO, Luis, *La Europa asocial: crisis y Estado del bienestar*, Península, Barcelona, 2012.

NUÑEZ, Jorge, “La Caja de Pensiones”, en *La Seguridad Social en Ecuador*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 1990 (Monografías), pp. 5-18.

OCHANDO CLARAMUNT, Carlos, *El estado del bienestar: objetivos, modelos y teorías explicativas*, Ediciones Académicas, Madrid, 2009.

VELOZ CABEZAS, Jack Eduardo, *El Origen y Evolución de la Seguridad Social y el Surgimiento de los Fondos de Pensiones en el Ecuador*, Banco Nacional de Fomento, 2013, fecha de consulta en: [https://web.kamihq.com/web/viewer.html?source=extension\\_pdfhandler&extension\\_handler=webrequest\\_1\\_autoload\\_false\\_user\\_5171009&file=http%3A%2F%2Fwww.fcpcb.com%2FproEduFin%2FEvoSS3.pdf](https://web.kamihq.com/web/viewer.html?source=extension_pdfhandler&extension_handler=webrequest_1_autoload_false_user_5171009&file=http%3A%2F%2Fwww.fcpcb.com%2FproEduFin%2FEvoSS3.pdf).

VIVANCOS COMES, Mariano, “Austeridad económica, derechos sociales y políticas públicas de bienestar: balance de los años de la crisis”, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 7, n.º 1, 2017, pp. 388-404, fecha de consulta 9 junio 2017.

WOLTER, Matilde, “La Caja Nacional del Seguro Social (1963-1970)”, en *La Seguridad Social en Ecuador*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 1990 (Monografías), pp. 57-62.

WOLTER, Matilde; Carrera Colín, Juan; Vaca, Hugo, “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”, en *La Seguridad Social en Ecuador*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 1990 (Monografías), pp. 63-91.



La Academia Nacional de Historia es una institución intelectual y científica, destinada a la investigación de Historia en las diversas ramas del conocimiento humano, por ello está al servicio de los mejores intereses nacionales e internacionales en el área de las Ciencias Sociales. Esta institución es ajena a banderías políticas, filiaciones religiosas, intereses locales o aspiraciones individuales. La Academia Nacional de Historia busca responder a ese carácter científico, laico y democrático, por ello, busca una creciente profesionalización de la entidad, eligiendo como sus miembros a historiadores profesionales, entendiéndose por tales a quienes acrediten estudios de historia y ciencias humanas y sociales o que, poseyendo otra formación profesional, laboren en investigación histórica y hayan realizado aportes al mejor conocimiento de nuestro pasado.

**Forma sugerida de citar este artículo:** Acosta Rosero, David, "Estado de Bienestar en Ecuador: pensiones", *Boletín de la Academia Nacional de Historia*, vol. XCVI, N°. 199, enero - junio 2018, Academia Nacional de Historia, Quito, 2019, pp.165-194