

## **MEMORIA, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA PRESENTACION DE LA COMISIÓN CIUDADANA EN LA UNIVERSIDAD CENTRAL, FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS**

En cumplimiento de actividades académicas y de vinculación con la sociedad, el Programa de Maestría en Seguridad Social, Seguros de Salud y Complementarios Previsionales de la Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Administrativas efectuó a partir de las 10h00 del día jueves 20 de julio de 2023 en el Auditorio Dr. Fernando Sempértegui, la presentación la propuesta de reforma legal al Sistema de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte IVM del IESS de la Comisión Ciudadana – Jubilación Segura, por parte de los economistas Pablo Lucio Paredes y Andrés Hidalgo, miembros de dicha Comisión.

A la reunión indicada, asistieron autoridades, docentes y estudiantes de la Universidad Central, delegados de instituciones públicas y privadas, jubilados y público en general, teniendo como objetivos examinar la grave situación que atraviesa la seguridad social ecuatoriana, escuchar la propuesta de reformas de la Comisión a través de sus miembros expositores y atender preguntas del público enviadas previamente, moderadas por el experto actuarial Mgt. Leonardo Vélez. La exposición involucró únicamente al sistema de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS, no se trató sobre las otras prestaciones que ofrece el Instituto Ecuatoriano de Seguro Social, como el Seguro de Salud Individual y Familiar de gran peso y trascendencia nacional. La reunión sirvió para que se visualicen las reformas propuestas por la Comisión Ciudadana, aspirándose se conozca y analicen otras propuestas de la academia, la organización civil, el gobierno, las organizaciones gremiales, que debidamente sustentadas con datos, sean transmitidas a la sociedad para conocimiento, discusión y consenso.

A continuación se presenta un resumen de observaciones y recomendaciones a aspectos importantes:

### **1. AFECTACIÓN DE LA PROPUESTA DE REFORMA SISTEMA DE PENSIONES DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE IVM AL SEGURO DE SALUD INDIVIDUAL Y FAMILIAR DEL IESS**

La propuesta de reformas nominalmente es sobre el Sistema de Pensiones de IVM, sin embargo afecta al Seguro de Salud del IESS directamente, cuando con respecto a los trabajadores independientes formales (trabajadores autónomos, profesionales en libre ejercicio, y los trabajadores independientes) propone que: “ Será opcional afiliarse a salud si demuestran tener un seguro médico.”.

Esto rompería el principio de solidaridad entre los afiliados, favorecería directamente a las compañías de seguros privados y empresas prestadoras de servicios de salud y, conforme al texto constitucional y a leyes y reglamentos, e instructivos referentes al Sistema de Salud,<sup>1</sup> y a la Red Pública Integral de Salud vigentes, no se tendría otra opción que pasar oficialmente las instalaciones hospitalarias y médicas, infraestructura y personal al Ministerio de Salud Pública.

Es perfectamente válida la propuesta de incrementar el número de afiliados incorporando a los Trabajadores independientes formales, aspecto que es concordante con el Art. 369 de la Constitución de la República: “ ...El Seguro Social obligatorio se extienda a toda la población urbana

---

<sup>1</sup> Art. 370 de la Constitución de la República 2008

*y rural, con independencia de su situación laboral ...”*, para el efecto coincidimos se haga una reforma legal para que el SRI exija el requisito de afiliación al Seguro Social Obligatorio, para la emisión del RUC.

El Seguro de Salud del IESS, se ha constituido en un foco de corrupción que continuamente escandaliza al país, al respecto, no se ha hecho lo suficiente para controlarla o al menos disminuirla. Es necesario una nueva orientación institucional, que controle y elimine el cometimiento de delitos como concusión, cohecho, peculado, tráfico de influencias<sup>2</sup>, reoriente los servicios de salud para que sean sustentables económicamente, y funciones eficientemente en favor de sus afiliados, jubilados y público en general.

El seguro de salud, demanda un análisis de las deficiencias en la atención médica, la clave es como priorizar la salud preventiva a efectos de disminuir las costosas atenciones de la salud curativa, para ello se debe revisar el modelo de salud pública, los procesos de atención médica y su financiamiento; la viabilidad del sistema actual, que debe ser corregido a fin de que funcione como un verdadero seguro de salud, donde la prima o aporte que el afiliado paga, sea devuelto con una excelente atención, para ello se necesita una reestructuración y una nueva visión institucional con una Administradora del Seguro de Salud del IESS y bajo la misma, las unidades médicas asistenciales del IESS en otras palabras prestadoras de servicios de salud, tal como funcionan los seguros privados de salud. Se tiene el marco legal vigente que lo permitiría, empezando por la Ley de Seguridad Social vigente, la Ley de Seguros y la Ley que regula los servicios de Salud Prepagada y Seguros de Salud.

Una de las fortalezas del Sistema de Seguridad Social ecuatoriano, es mantener unido el Seguro de Pensiones con el Seguro de Salud, por ser actualmente un servicio previsional integral, con solidaridad, complementariedad e inclusión social.

## **2. INTEGRACION DE UNA COMISION CIUDADANA PARA TENER UNA PROPUESTA PARA EL SEGURO DE SALUD DEL IESS.**

Concordamos con el expositor de la Comisión Econ. Andrés Hidalgo, que el Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS, es un tema muy complejo que merece sea tratado por otra Comisión especialmente designada para el efecto, así lo amerita su problemática en los campos administrativo, financiero y operativo.

## **3. INCREMENTO DEL TIEMPO DE TRABAJO DE 30 A 35 AÑOS.**

Incrementar el tiempo de trabajo de 30 a 35 años es tanto más perjudicial para los asegurados que aumentar la edad de jubilación. Si la reforma se aplicara,<sup>3</sup> más de un millón de afiliados no podrán acceder a su jubilación ordinaria al cumplir los 60 años de edad, prolongando su actividad laboral más allá de los 5 años planteados, ya que si bien es cierto es de aplicación gradual, también es

---

<sup>2</sup> Diario Primicias. 10 de marzo de 2022. Desde octubre de 2021 se han presentado 58 denuncias por delitos de concusión, cohecho, peculado, tráfico de influencias.

<sup>3</sup> Comisión de Defensa de la Seguridad Social, 10 de julio de 2023

cierto que los cambios tecnológicos erosionan las relaciones laborales y la estabilidad laboral y anticipan dificultades para conseguir empleo en el futuro.

Es necesario crear fuentes de empleo, con reglas claras que equilibren el bienestar laboral con el interés patronal. Las nuevas normas de aportación deben contar primero con una reforma al Código del Trabajo que las posibilite y facilite la aportación sobre horas o a medio tiempo, con las prevenciones legales suficientes que combatan la precariedad laboral, esto es, la inestabilidad en el empleo, la vulnerabilidad, la falta de seguridad y salud en el trabajo, menores ingresos, y menor accesibilidad de la población más vulnerable a prestaciones y beneficios sociales.

#### **4. SISTEMA DE PENSIONES**

En la exposición, ni en ninguna parte de los documentos de la propuesta de la Comisión Ciudadana, se menciona que el Sistema de Pensiones de IVM del IESS, pasa de un Sistema de Reparto a un Sistema Mixto, para entender brevemente la trascendencia del cambio propuesto, vale revisar en forma breve lo que implica cada uno de los sistemas mencionados.

##### **SISTEMA DE REPARTO (ACTUAL, VIGENTE EN EL IESS)**

###### **Fortalezas**

- Solidaridad intergeneracional: Las generaciones o aportantes jóvenes, financian las prestaciones de las generaciones viejas o jubilados.
- Reservas: Un reto importante del sistema de reparto, es lograr un crecimiento sostenido de las reservas para el fondo de jubilación, esto es que los gastos de las prestaciones especialmente salud y el pago de pensiones deje un saldo positivo.
- Financiamiento: Aportes del afiliado, del empleador y del Estado financian el pilar solidario.

###### **Debilidades**

###### **Estatización de los fondos y patrimonio del seguro social:**

- El dinero termina siendo del Estado, del cual disponen los gobiernos, en clientelismo político, corrupción despilfarro, burocracia, nuevas prestaciones sin financiamiento, en definitiva se esfuma la seguridad de una jubilación digna y la prestación de servicios médicos de excelencia.
- El Estado aporta recursos económicos pero al mismo tiempo los extrae. El balance casi siempre es de saldo negativo, que perjudica al patrimonio del seguro.

###### **Demografía:**

- La pirámide demográfica es cada vez menos favorable, por cuanto hay más población vieja y menos jóvenes, que va en directa relación a los nacimientos.

- La esperanza de vida ha aumentado y por lo tanto el tiempo de manutención de los jubilado es mayor, aspecto no previsto en los estudios actuariales sobre los cuales se planificó las pensiones jubilares.
- El número de afiliados que mantienen a un jubilado es decreciente, aspecto que no se ha revisado y tomado acciones con la periodicidad debida, para efectuar ajustes en las prestaciones, tasas de aportación, edad de jubilación, contribución del Estado, etc., por cuanto son asuntos incómodos e impopulares para los gobiernos de turno.

### SISTEMA MIXTO DE PENSIONES (PROPUESTO POR LA COMISIÓN CIUDADANA)

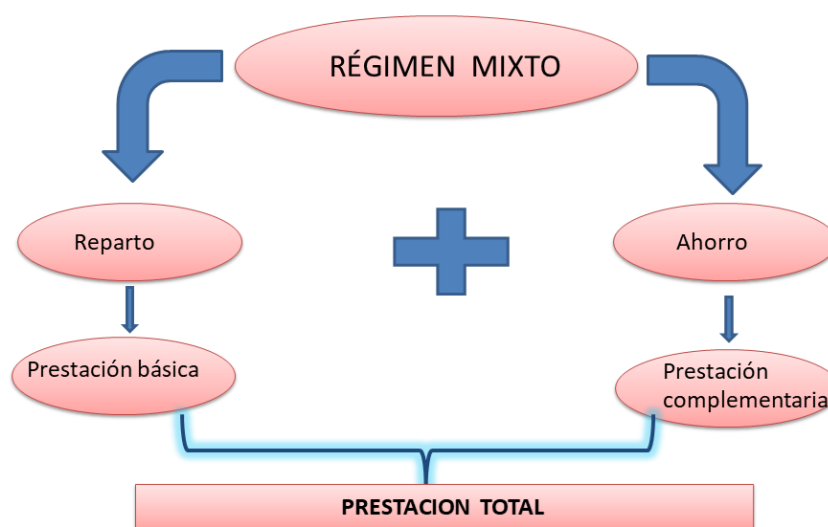
El jubilado reciben dos tipos de pensiones: básica (es una prestación definida y regulada por Ley) y complementaria (prestación indefinida que el jubilado recibe de acuerdo con el monto acumulado en su cuenta individual).

El Sistema Mixto en general está inspirado en el esquema multipilar propuesto por el Banco Mundial en 1994, que consiste en:

Un Pilar 0: universal y no contributivo que proporciona un nivel mínimo de protección (pensión social)

- Primer pilar: contributivo, obligatorio, de reparto y de gestión pública.
- Segundo pilar: contributivo, obligatorio, capitalizado y de gestión privada.
- Tercer pilar: basado en regímenes complementarios, voluntarios y de gestión privada.

## Propuesta Sistema de Pensiones IESS - ECUADOR



Elaboración: Rommel Valverde Mora

## **IMPLICACIONES DEL CAMBIO DE UN SISTEMA DE REPARTO A UN SISTEMA MIXTO DE PENSIONES EN EL IESS.**

### **A. ESTRUCTURAL conlleva al establecimiento de:**

- **Régimen Solidario Obligatorio**, en el cual todos los trabajadores participan y,
- **Régimen de Ahorro Individual Obligatorio**, que consiste en la capitalización en cuentas individuales de los aportes personales correspondientes a los trabajadores cuyos salarios se ubican dentro de determinados umbrales.

### **B. PARAMETRICA (Elementos numéricos que intervienen en la pensión inicial de jubilación o su posterior revalorización)**

- Aumento de la edad mínima de jubilación o de tiempo de trabajo.
- Modificación de la metodología de cálculo de las pensiones.
- Tasa de reposición (pensión/sueldo cotizado).
- Revisión de condiciones de jubilación anticipada.
- Oferta de prestaciones conforme a estudios actuariales.

### **C. . INSTITUCIONALES Y DE CONTROL**

- Separación de las reservas de los distintos fondos que administra el IESS, prohibiendo el uso cruzado entre fondos.
- Control del origen y uso de los recursos públicos por parte de la Contraloría General del Estado.
- Supervisión y control de la Superintendencia de Bancos y Seguros encargada del Sistema Nacional de Seguridad Social.

### **D. TRANSICION AL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES**

- Establecimiento de segmentos de afiliados que se quedan en el sistema anterior y otros al sistema nuevo o de forma mixta.
- Estudios actuariales para establecer el plan de transición.
- El tiempo de transición es prolongado de más de 15 años.

### **Observaciones a la propuesta de la Comisión Ciudadana**

#### **Pensión Vitalicia Básica.**

Según la propuesta, la pensión básica vitalicia, que sería calculada dividiendo el aporte para el número de jubilados, con el techo del 3% del PIB como aporte estatal, lo que implicaría una pensión básica cada vez más baja en el transcurso de los años, en razón del incremento del número de jubilados. Es decir la compensación tendería a reducirse en el tiempo.

Al respecto, más práctico y real sería establecer una pensión básica vitalicia fija, financiada por el Estado, con el compromiso de mantenerla con otras fuentes de financiamiento, como por ejemplo con una mejor rentabilidad de los capitales de la Seguridad Social, con regalías de la explotación minera, petrolera, etc.

El objetivo de la propuesta es aliviar la presión al fisco en el mediano y largo plazo, lo cual es positivo hacerlo, por cuanto el dinero estatal también es necesario para cubrir otros rubros importantes como son: obra pública, educación, seguridad, etc. pero esto no debe ser a costa de una pensión básica vitalicia cada vez más reducida en el tiempo al trasladar el peso de esta medida a los jubilados del futuro.

### **Pensión Variable**

Incrementar progresivamente el número de años a tomar en cuenta para el cálculo de la pensión vitalicia variable, implica incluir salarios bajos de años anteriores, lo que obviamente conlleva a un promedio salarial más bajo.

Para obrar con realidad y justicia, se debería tomar el 50% de las de aportación de los últimos años de aportación, por ej. Si el asegurado aportó por 36 años, tomar los últimos 18 años y obtener así, el promedio de sueldos de aportación, por cuanto se supone que al final de la vida laboral ganaba más (producto de aumento de sueldo por promociones, tiempo de servicio, etc. y por inflación) y que el asegurado está acostumbrado a vivir con ése salario.

## **5. INVERSIONES FUERA DEL BIESS Y DE LAS ORGANIZACIONES DE FONDOS COMPLEMENTARIOS PREVISIONALES CERRADOS**

Los planes de ahorro para la vejez son excelentes alternativas y son en su mayoría, disposiciones ya en vigencia que están establecidos para el BIEES, los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados de Cesantía y/o Jubilación, los Fondos de Jubilación Patronal con la participación de los trabajadores, que ya tiene un recorrido de muchos años, poseen un marco normativo y su órgano de control estatal.

La incorporación de otros sectores financieros fuera del BIESS y de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados de Cesantía y Jubilación especial, y Jubilación Patronal para la inversión de fondos previsionales, debe ser consensuada, para establecer las reglas de juego. El ahorro nacional debe ser administrado con pulcritud y honestidad, con suficientes y efectivos controles que garanticen su buen manejo y contribuyan al desarrollo de la nación, de otra manera, no tendría sentido el de enviarlos al extranjero para beneficio de otros, que posiblemente nos terminan prestando nuestro propio dinero y hasta esfumándolo, como el caso ISSPOL.

## **6. FONDO DE CESANTÍA**

Actualmente<sup>4</sup> la Cesantía es la cantidad de dinero que se acumula mensualmente en la cuenta individual del afiliado, con el aporte del 3% del salario de aportación al IESS: el 1% paga el empleador; y el 2%, el trabajador.

Según la propuesta, los trabajadores contribuirán obligatoriamente con el 2% de su salario a este fondo, el cual será retirado únicamente al momento de la jubilación. Sin embargo, el patrimonio que el trabajador tenga de este fondo podrá usarse como colateral para créditos hipotecarios. Las inversiones del Fondo de Cesantía seguirán siendo gestionadas por el BIESS.

Conforme a la propuesta, el empleador ya no aportará el 1%, constituyéndose una regresión de derechos para el trabajador asegurado y la eliminación de una obligación del empleador.

El Fondo de Cesantía, que es manejado en cuentas individuales, con la propuesta, el asegurado, perderá el derecho de disponer de inmediato esos valores ahorrados en toda su vida laboral, lo cual es prácticamente una retención de su propio dinero.

Se debería preguntar al asegurado al momento de su afiliación (Contrato Previsional), su voluntad de dejar total o parcialmente (se debe fijar un límite máximo) ése fondo para su Jubilación. En el caso que sea parcial, podrían ser para compra de su primera vivienda, desempleo por más de un período de tiempo determinado.

La Comisión refiere que la Cesantía servirá como colateral de créditos hipotecarios. Actualmente ya es colateral para los créditos quirografarios y en el tema de créditos hipotecarios el colateral intrínseco es la hipoteca del propio inmueble.

## **7. ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DEL SEGURO DE PENSIONES DE IVM**

Si es posible subir las cotizaciones sin que se aumente los aportes de los afiliados. Por ej: el Seguro de Desempleo que actualmente es del 0,5% del total de aportes ha generado exceso de recursos (1.100 millones aprox.) con lo que podría alimentarse el Fondo de Pensiones con ese valor y aportes.

Hay un exceso de recursos que se destinan para la administración que ha acumulado hasta la actualidad como 1.200 millones. De allí puede obtenerse un 0,5% adicional de cotización siendo creativos que sumado al seguro de desempleo alcanza para subir un 1% a la cotización (sin aumentarle al afiliado) con lo cual se puede recaudar para jubilación unos 500 millones al año.

El IESS debería desprenderse mediante venta de activos improductivos que tienen poca rentabilidad, le causan gastos administrativos; incertidumbre financiera y de propiedad al ser invadidos, dados en comodato a Instituciones Públicas o Privadas por decisiones políticas. La venta de activos improductivos, con avalúos reales de las propiedades del IESS en todo el país, estaría por alrededor de los 800 millones de USD.

---

<sup>4</sup> <https://www.iess.gob.ec/es/web/afiliado/noticias?>

## **8. REGÍMENES ESPECIALES ELIMINADOS**

En la propuesta se dice que se elimina todos los regímenes especiales a excepción del Sistema para Trabajadores No Remunerados del Hogar y del Seguro Social Campesino.

Según las explicaciones dadas, lo propuesto solo es para el IESS y no aplica al ISSPOL y al ISSFA . El término régimen especial es aplicable a dichas instituciones, conforme el Art. 370 de la Constitución de la República, es necesario se use los términos adecuados, para no causar confusión o se diga específicamente cuales son.

## **9. GOBERNANZA DEL IESS**

La Comisión ciudadana propone administrar el Seguro de Pensiones de IVM, mediante un Directorio propio del IESS – Pensiones, que también dirigirá el BIESS, teniendo como argumentación que debe ser diferente al que dirige el Sistema de Salud.

En primera instancia se observa positivo, pero los miembros designados deberían cumplir requisitos de formación y experiencia profesional en áreas de gobierno corporativo, administración, finanzas, actuarial en seguros de pensiones y legal, bien se podría pensar en un cuerpo colegiado multidisciplinario, conforme y correspondiente a los entes nominadores .

Concurrentemente, también se tendría un Directorio IESS – Salud, a igual con miembros que cumplan con requisitos de experiencia y formación profesional en: gobierno corporativo, seguros de salud, gerencia hospitalaria, salud pública, finanzas, actuarial especializados en seguros de salud.

Es necesario encontrar la manera de despolitizar los nombramientos en los dos directorios propuestos, y aprovechar ésa ventaja, con miembros expertos en los temas de pensiones y de salud, para que de forma multidisciplinaria se desempeñen en sus cargos con propiedad y solvencia técnica.

Los miembros de los Directorios a más de su solvencia y experiencia profesional deberían ser personas íntegras, honestas, con independencia política, sin sentencias judiciales condenatorias en firme o emitidas en cualquier instancia por corrupción pública o privada, este requisito debería elevarse a norma constitucional, para dignatarios de elección popular (Presidencia de la República Alcaldías, Prefecturas, Asambleístas, Miembros de del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, etc.); para dignatarios designados por concurso, en forma directa o por cualquier otra forma, para desempeñar cargos directivos, en las funciones Ejecutiva, Judicial, Electoral, Superintendencias, Organos de Control, Fiscalía, Procuraduría, Empresa Públicas.

Es necesaria una reforma Constitucional que establezca una verdadera autonomía Administrativa, Económica y Financiera que le garantice al IESS un patrimonio propio, un manejo operativo independiente y un sistema de contratación propio.

El Presupuesto del IESS, no debe ser parte del presupuesto del Estado, ni que se ejerza controles gubernamentales sobre el mismo, con excepción de las auditorías de la Contraloría



General del Estado, únicamente debe constar en el Presupuesto del Estado, las asignaciones que por Ley deban ser transferidos al IESS.

#### **10. PREPARACION PARA EL CAMBIO**

Es importante establecer por ley, la educación previsional y financiera de la población, para que comprenda la grave situación y apoye las necesarias reformas y pueda discernir, cuando se presenten debates, conversatorios, etc.

Los Institutos de Seguridad Social, IESS, ISSFA, ISSPOL, debería por normativa propia establecer la obligación de mantener condiciones exigentes de ingreso de personal, disminuir la alta rotación de personal, especialmente en su nivel Directivo, contar con planes de capacitación y especialización a sus funcionarios en: Gobierno Corporativo, Seguridad, Social, Seguros de Salud, Riesgos del Trabajo, Salud Ocupacional, Gerencia Hospitalaria, Inversiones, Planificación Estratégica, etc. Existe bastante improvisación, poca selección y escasa meritocracia para acceder a los cargos directivos y de carrera en las instituciones de Seguridad Social, en especial en el IESS.

Hay una falta de interés institucional en temas de capacitación para actividades propias de su trabajo diario, no hay apoyo, ni conciencia de su necesidad, especialmente cuando se requiere de personal capacitado para el cambio del sistema pensional, del seguro de salud, de la estructura organizativa en lo administrativo, financiero, legal y operativo, que apuntalen la reforma que se viene como inevitable.

**Quito, 30 de julio de 2023**

**Ing. Rommel Valverde Mora, MSc.  
COORDINADOR DE LA MAESTRIA DE  
SEGURIDAD SOCIAL Y SEGUROS DE SALUD  
Y COMPLEMENTARIOS PREVISIONALES.  
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS.  
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR.**

**Mail: [rommel\\_valverde@hotmail.com](mailto:rommel_valverde@hotmail.com)  
[rbvalverde@uce.edu.ec](mailto:rbvalverde@uce.edu.ec)**

**Cel. 0998224516**