



LA MESA DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, AL PAÍS:

A propósito de la presentación de una propuesta de reforma al sistema pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - IESS y su Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM-IESS) presentada por la **“Comisión para la reforma legal del sistema de pensiones ecuatoriano”** (en adelante “la Comisión”) en julio de 2023, Comisión que fuera integrada por el señor Presidente de la República, exponemos lo siguiente:

1. La Mesa de Estudios de la Seguridad Social (MESS) es una organización ecuatoriana sin fines de lucro, conformada por un grupo multidisciplinario de profesionales de la sociedad civil, especialistas en la materia, deliberantes, que voluntariamente nos adherimos para involucrarnos y profundizar en el conocimiento y análisis de los problemas y desafíos de la Seguridad Social en el Ecuador, entendida como un objetivo primordial del Estado. Nuestra Misión es incidir en la formulación y evaluación de la política pública para la consecución de un sistema de seguridad social universal y sostenible.

Desde hace varios años hemos dado a conocer al país y a los señores Presidentes de la República nuestros análisis, preocupaciones y propuestas para el mejoramiento del sistema, del IESS, el BIESS, y de otros actores del sistema, habiendo logrado la concienciación de los graves problemas estructurales que deben ser resueltos en beneficio del trabajador y del pensionista. Hemos insistido en que el origen de la mayoría de los problemas se encuentra en la institucionalidad, luego en el financiamiento y consecuentemente en las restricciones para el avance hacia la cobertura universal.

Venimos sosteniendo firmemente que la gravedad y profundidad de los problemas motiva la necesaria reforma estructural del sistema que principalmente incluye: la reforma y reingeniería institucional del IESS y del BIESS, la reforma del sistema de pensiones ecuatoriano, y la reforma del sistema de salud.

Nuestras observaciones y recomendaciones en este documento se refieren tanto a la Política Pública como a los varios aspectos de la futura reforma pensional.

2. La Seguridad Social es responsabilidad del Estado, definida por la Constitución claramente bajo los principios de actuación en favor de los ciudadanos de los diferentes grupos poblacionales, para protegerlos de diferentes tipos de contingencias enunciadas. El Estado debe organizar su institucionalidad para cumplir con este mandato.
3. El IESS es una institución autónoma del Estado que administra los fondos previsionales de los trabajadores que son diferentes a los del fisco. No es una institución gubernamental. Se rige por su propia normativa a través de un Órgano de Gobierno. El BIESS igualmente es una entidad autónoma de propiedad del IESS creada por Ley, cuya misión es ejecutar el proceso de inversiones de los fondos, a la luz de determinados



principios y normas, para procurar los más altos rendimientos que servirán para financiar las prestaciones; tampoco es una entidad gubernamental.

4. El Estado ecuatoriano debe contar con un sistema de protección social universal muy bien integrado, ordenado y financiado. La correcta integración de un Sistema de Seguridad Social con toda su institucionalidad es la que debe articular y ejecutar la política de protección social, bajo la aplicación de un sistema multipilar como es la tendencia mundial para financiar el costo creciente del envejecimiento.
5. El innegable proceso de envejecimiento de la población obliga a que las personas adultas mayores del país como grupo vulnerable, deban ser beneficiarias de un modelo de atención integral basado en tres grandes ejes: la protección en salud, la protección económica (pensional), y los sistemas de atención a la dependencia. Todo esto para procurarle seguridad económica y esperanza de vida saludable. Las instituciones estatales deberán estar alineadas y organizadas con estos propósitos.
6. Históricamente, el Ecuador viene transitando por un modelo de seguridad social de tipo contributivo para proteger a los trabajadores bajo relación de dependencia y a los pensionistas que van obteniendo su jubilación. Si bien la propuesta de la Comisión trata acerca del sistema pensional IVM del IESS solamente, tan importante como esto es observar y proponer reformas a los otros subsistemas contributivos y asistenciales, como son las pensiones del Seguro Social Campesino, de Riesgos del Trabajo, del ISSFA, del ISSPOL y del MIES, a la luz de los principios de inclusión, equidad y suficiencia.
7. Es importante que el Ecuador cuente con un sistema de seguridad social y en específico un sistema pensional apropiado a las circunstancias del país, referentes a la realidad de la productividad, a la realidad del futuro mercado laboral, las dinámicas demográficas. Orientar un diseño pensional que lejos de ahuyentar a los jóvenes trabajadores, les invite a integrarse a un sistema innovador que les prometa verdadera protección económica en su jubilación y que además lo sientan suyo. En este sentido la función fundamental, deberá ser el transferir capacidad de consumo y de demanda a la población jubilada del futuro, para mantener un nivel de vida con calidad, luego de su etapa laboral activa.
8. El Estado no puede evadir ni eludir su responsabilidad constitucional tanto como responsable de organizar la institucionalidad, para hacerlo con eficiencia, cuanto como aportante a la pensión del jubilado y para eso debe organizar las finanzas públicas, tomando mejores decisiones de asignación de recursos, controlando gastos ineficientes en otros sectores y controlando la corrupción. Las asignaciones anuales que realiza para el tema pensional en calidad de subsidio, debe hacerlas guardando principios de equidad para beneficiar en forma racional y justa, tanto a los jubilados de las instituciones de seguridad social, como a las personas adultas mayores que nunca



tuvieron la oportunidad de contar con un empleo y que nunca pudieron contar con una pensión.

9. La contribución del 40% de las pensiones a los jubilados al IESS y el 60% de las pensiones a los jubilados de la Policía y de las Fuerzas Armadas, serán una carga cada vez más pesada para la caja fiscal y es preciso encontrar fórmulas creativas para establecer límites. Las razones que expone la Comisión son totalmente valideras. Sin embargo, el llegar a poner límites en la contribución del presupuesto general del Estado no debería significar que en algún momento la carga del financiamiento se la pase al trabajador y/o al empleador, lo cual no sería justo ni equitativo. El peso de la reforma debe ser equitativo para todos los integrantes del sistema y debe primero que nada establecer un cronograma para pagar la deuda del Estado y de las empresas morosas. La razón es que, si el propio Estado a través de las acciones u omisiones de los grupos de poder que han manejado los órganos ejecutivo, legislativo, judicial y de control, además de quienes han integrado los Consejos Directivos, han originado las grandes afectaciones a la integridad de los Fondos Previsionales de propiedad de los trabajadores, corresponde ahora que el mismo Estado, en reconocimiento de sus falencias, encuentre formas de financiar tanto la re alimentación de los Fondos perjudicados, como la integración de un gran "Fondo para la Protección Social" que constituya una reserva nacional creciente, con el producto de ingresos estatales extra presupuestarios, el traspaso y venta de activos improductivos, y otras fuentes.
10. Cuando los sistemas de reparto por sus propias características de estructura de financiamiento y por la tendencia a la baja en la razón de sostenibilidad activos/pasivos va dejando de ser una opción, los sistemas multipilar surgen como una alternativa coherente, conservando el pilar solidario, reforzando un pilar que brinde pensiones complementarias; fortaleciendo un pilar de ahorro individual que le permita al futuro jubilado construir de manera anticipada sus propios ingresos para su etapa de vejez; la jubilación patronal reformada o alternativa se puede transformar en el segundo pilar de la jubilación para que el beneficio esté asociado a la pensión del IESS como se ha aplicado en otros países; incluir el fortaleciendo de un pilar asistencial que mejore la suficiencia para los menos favorecidos. Siendo este el corazón de la propuesta de la Comisión será fundamental que el país debata acerca de esta propuesta de manera técnica y objetiva.
11. En referencia al pilar solidario y su reforma, en el cual se ubica el IVM, es altamente recomendable que el subsidio estatal del 40% cuente con una distribución interna justa y equitativa. Por otro lado, es necesario que se analicen todas las combinaciones posibles de los parámetros que determinan los ingresos y los egresos futuros del fondo, con el propósito de lograr no solamente su sostenibilidad en el tiempo, sino de determinar tasas de reemplazo razonables, dentro de lo que la técnica recomienda.



El Artículo 185 de la Ley de Seguridad Social se encuentra vigente desde la promulgación en el año 2001 y debe ser aplicado con criterios de gradualidad para las generaciones futuras, de acuerdo con las recomendaciones que se ha realizado desde los Estudios Actuariales que han sido aprobados. Aunque es una medida controvertida que suele ser “utilizada” políticamente, es de carácter técnico que defiende la posibilidad de que los trabajadores que hoy ingresan al mundo laboral puedan tener la posibilidad de contar con una jubilación digna en su futuro. Este parámetro o variable tiene que ver con el incremento gradual de la edad de jubilación, como una estrategia coherente para compensar el aumento de la esperanza de vida.

12. La creación y fortalecimiento del pilar de ahorro personal del trabajador es una propuesta innovadora que se la debe considerar y debatir en forma positiva. Optimizar los sistemas de ahorro existentes en el país constituiría una política pública que le convenga y sea una oportunidad para el trabajador y que le conviene a la economía en general, ya que fortalecería el ahorro interno y la inversión en proyectos productivos que generen más empleo.

Hablar de una posible transformación de la Jubilación Patronal que ha llegado a tener una serie de inconveniencias para el trabajador y para el empleador, es una oportunidad que debe ser considerada para fortalecer el segundo pilar de la jubilación complementaria, de manera que el beneficio este asociado a la pensión del IESS, como se ha aplicado en otros países. Igualmente, promover el Fondo de Reserva, para promover que se oriente menos al consumo y más a la previsión en un país cuyos habitantes precisamente, no tenemos cultura previsional. Esto deberá ser motivo de estudios sociales, económicos y actuariales especiales.

13. Respecto al pilar solidario, hablar de una reforma pensional basada en un cambio de modelo y movimiento de parámetros resulta incompleto si no se trata de la reforma de los procesos institucionales que sustentan el funcionamiento del sistema. Se hace necesaria una profunda revisión y reforma de los procesos de afiliación, de recaudación, de inversiones y de entrega de prestaciones, tres de los cuales se encuentran en manos del IESS y uno en manos del BIESS. En otras palabras, realizar una revisión exhaustiva de la ruta del dinero y de los diferentes tipos de riesgos involucrados en cada paso. ¿Cómo lograr un proceso de afiliación que reduzca la evasión y la sub-declaración? ¿Cómo lograr que el proceso de recaudación sea muy eficiente en la recuperación de los diferentes tipos de mora? ¿Cómo lograr que el proceso de entrega de prestaciones cuente con todas las salvaguardas necesarias para evitar que se perjudique al Fondo? Todo esto en una institución cuyo riesgo tecnológico es demasiado alto.
14. El proceso de inversiones a cargo del BIESS amerita mención y preocupación especial. El novel banco encargado de administrar los activos del IESS para conseguir la mayor rentabilidad de las inversiones merece una evaluación a fondo en el cumplimiento de



su Misión. Institución que ha llegado a acumular centenas de observaciones de mucha gravedad por parte de los organismos de control; que ha realizado inversiones, muchas de las cuales no ha podido recuperar; y que además ha sido utilizada por los diferentes gobiernos para co-financiar la operación de la caja fiscal mediante la compra de bonos de difícil negociación. Elementos más que suficientes para promover un proceso de reforma estructural y reingeniería, para convertirlo en esa institución segura que administre los fondos de los trabajadores, sin que se convierta en botín de los gobiernos de turno. Esto sin perjuicio de que la Política de Inversiones sea revisada para, entre otros aspectos, procurar que los plazos de las inversiones se encuentren acordes con las necesidades de recursos líquidos del IESS.

15. La Comisión ha propuesto la posibilidad de que el IESS cuente con un Directorio exclusivo para gobernar el tema de pensiones y que además extienda su accionar hacia el Directorio del BIESS, seguramente, con el propósito de dotar de mayor especialidad y defender la integridad y la buena administración del Fondo IVM. Creemos que es posible y necesario diseñar una nueva estructura institucional tanto del IESS como del BIESS, el momento en que se diseñe una nueva Ley. Sin embargo, existe una acción legal que puede ser inmediata para proteger el fondo IVM: La restitución del Artículo 122 de la Ley de Seguridad Social, que prohibía terminantemente el traspaso de fondos para financiar las prestaciones de salud con la respectiva penalidad a quien realice un acto de esta naturaleza.
16. Conociendo que el alcance del trabajo de la Comisión se circunscribe al sistema pensional del IESS, no podemos dejar de señalar que es necesario con el carácter de urgente un trabajo de la misma naturaleza para la reforma del sub sistema de salud del IESS. El Consejo Directivo del IESS y el Director General cuentan con las competencias normativas y los recursos suficientes no solamente para diseñar y aprobar la reforma sino para ejecutarla de manera inmediata. La consecuencia de no hacerlo impacta directamente en el bolsillo del pensionista (y del afiliado) por cuanto una atención de salud insuficiente, ineficiente y muchas veces inexistente, obliga al beneficiario a obtener los servicios en el sector privado con los respectivos costos.
17. Es muy importante destacar que ni la Comisión ni la MESS en ningún momento proponen la privatización de la seguridad social. Más bien la propuesta está encaminada a fortalecer un pilar de ahorro individual de carácter facultativo, que exija al sistema financiero privado la creación de productos encaminados a mejorar la pensión que otorga el IVM, pero no a sustituirla.
18. La MESS no puede pronunciarse sobre la validez de los cálculos realizados que soportan los resultados obtenidos con el modelo PROST del Banco Mundial aplicado por la Comisión porque no ha incluido ejemplos sobre cuáles serían las pensiones con el esquema propuesto y tampoco hemos podido contar con la base de datos completa o resumida para poder efectuar análisis y comprobaciones. Un aspecto fundamental para



MESA DE SEGURIDAD SOCIAL

la MESS es la sostenibilidad del sistema de pensiones en el largo plazo basado en estudios actuariales independientes.

Dr. Mauricio Espinel Lalama
Coordinador
Mesa de Estudios de la Seguridad Social