

Santiago  
BucaramLuis  
EspinosaSantiago José  
GangotenaDiego  
GrijalvaPablo  
Lucio ParedesSebastián  
OleasMónica  
RojasPedro  
RomeroPablo  
VegaCarlos  
Uribe

N° 70 - Año 11 • Septiembre 2017

# INSTITUTO DE ECONOMIA DE LA USFQ

## KOYUNTURA

Para cualquier comentario sobre el Boletín KOYUNTURA y otras actividades del Instituto de Economía, favor comunicarse a [pabloluc@uio.satnet.net](mailto:pabloluc@uio.satnet.net)

## IESS: riesgo de descapitalización y posibles medidas

*Koyuntura es una publicación mensual del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito. El Autor o autores de artículos son responsables de los contenidos. Diseño y diagramación: Departamento de Diseño USFQ.*

**Rodrigo Ibarra Jarrín**

Profesor Universidad San Francisco de Quito USFQ, [ribarra@usfq.edu.ec](mailto:ribarra@usfq.edu.ec)

**Carmen Corral Ponce**

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, C: [cfcorralp@gmail.com](mailto:cfcorralp@gmail.com)

El IESS constituye el órgano rector de la Seguridad Social pública, cuyos principios se encuentran garantizados en la Constitución de la República. Este sistema busca universalizar la cobertura tomando en cuenta equidad, eficiencia y solidaridad como sus lineamientos primordiales. Si bien a lo largo de los años, han existido reformas puntuales a la normativa que la regula, éstas no han logrado garantizar su equilibrio y sostenimiento financiero sino que por lo contrario han provocado un deterioro grave en los estados financieros del IESS que preocupan tanto a los jubilados como a las nuevas generaciones de afiliados. Este artículo analiza la situación actual y futura de este organismo, recomendando posibles acciones que garantizarían el buen funcionamiento y sostenibilidad del sistema dando así tranquilidad a todos los agentes involucrados.

### ► 1. Normativa vigente

La Constitución de la República del Ecuador establece que: "El derecho a la seguridad social es irrenunciable. El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo". Igualmente, determina que el IESS es el organismo encargado de otorgar las coberturas y de administrar los fondos que ingresan al sistema, a través del aporte de sus afiliados y empleadores.

Es importante mencionar que la normativa dispone que no podrá crearse ninguna prestación, ni mejorar las existentes si no se encontraran debidamente financiadas, acorde a los estudios actuariales, y así mismo, que los fondos y reservas del IESS son propios y distintos de los del Estado.

El marco legal e histórico de la seguridad social en el país es complejo; sin embargo, resulta indispensable analizar las últimas reformas. En octubre de 2008, entró en vigencia la nueva Constitución que introdujo cambios en materia de seguridad social:

- El sistema de seguridad social se presenta como público y universal, el mismo que no podrá privatizarse y forma parte del sistema nacional de inclusión y equidad social.
- Se plantean nuevas coberturas: paternidad, desempleo y aquellas que defina la ley.
- Las prestaciones de salud deberán brindarse a través de la red pública integral de salud.
- Se determina que el IESS será responsable de la prestación de las coberturas del Seguro Universal Obligatorio (SUO) a sus afiliados.
- Las prestaciones se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y sus empleadores, personas independientes aseguradas, aportes voluntarios de los migrantes, y aportes y contribuciones del Estado.

Cabe recalcar que la cobertura del IESS se ha incrementado rápidamente en los últimos años, como se demuestra en la Tabla 1:

**TABLA 1- EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AFILIADOS Y PENSIONISTAS 2006-2016**

Año	Afiliados	Pensionistas	Tasa de Sostenimiento*
dic-06	1.426.299	234.285	6,1
dic-07	1.524.802	238.234	6,4
dic-08	1.735.581	240.636	7,2
dic-09	1.876.800	255.211	7,4
dic-10	2.133.435	273.196	7,8
dic-11	2.362.293	289.788	8,2
dic-12	2.526.125	309.630	8,2
dic-13	2.888.492	357.437	8,1
dic-14	3.198.962	401.096	8,0
dic-15	3.296.399	416.852	7,9
dic-16	3.151.578	432.780	7,3

Fuente: Actuaría Consultores, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

(\*) Tasa de sostenimiento: relación entre el número de afiliados por cada pensionista.

Un aspecto que cabe destacar, y que coadyuvó al incremento de la cobertura, fue la consulta popular del año 2011 en la que los ecuatorianos votaron a favor de la penalización de la no afiliación a la Seguridad Social. Esto fue recogido en el COIP en los artículos 241 y 244, "la persona jurídica que no afilie luego de que se le notifique que en 48 horas tenga que cancelar el monto de afiliación, es sujeta a la autoridad de control y una multa de 3 a 5 salarios mínimos vitales, y en el caso de la persona natural, puede ser sancionada con pena privativa de la libertad si en 48 horas no abona con el monto que tenga que cubrir de la afiliación" esto es para los trabajadores con relación de dependencia.

### ► 2. Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)

De los cuatros seguros manejados por la Seguridad Social, no cabe duda que el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y el de Salud, agrupa las prestaciones que representan la mayor concentración de recursos en el sistema y el mayor desafío colectivo. La jubilación es la protección que el sistema ha establecido a favor de los asegurados para cubrir el riesgo de vejez, siempre que estos hayan cesado en el empleo o servicio sujeto al seguro social y cumplido con los requisitos previstos en la normativa. Este beneficio consiste en una pensión vitalicia que depende del tiempo de afiliación y el promedio de sueldos de los cinco mejores años de aportación.

La Ley de Seguridad Social vigente señala que tendrán derecho a jubilación de vejez, los afiliados que hayan cumplido los requisitos detallados en la Tabla 2.

**TABLA 2- REQUISITOS DE JUBILACIÓN POR VEJEZ DEL IESS**

Requisito	Edad	Aportaciones Mensuales	Años de Aportación
1	Sin límite	480 o más	40 o más
2	60 años o más	360 o más	30 o más
3	65 años o más	180 o más	15 o más
4	70 años o más	120 o más	10 o más

Fuente: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Los jubilados también tienen derecho a las pensiones adicionales correspondientes a la decimotercera y decimocuarta pensiones, así como a solicitar préstamos quirografarios y recibir asistencia médica integral, odontológica y farmacéutica. Las pensiones mínimas y máximas se establecen mediante el tiempo de aportación en proporción del Salario Básico Unificado (SBU) del trabajador. En el año 2017, la pensión máxima del IESS con 40 años de afiliación es de US\$2.062,50 equivalente a 5,5 veces el salario básico unificado vigente.

### 3. Reformas que han afectado la situación financiera del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte

A continuación, se analizan los aspectos que han incidido negativamente en la situación general del IESS, decisiones de los gobiernos de turno sin el respaldo técnico y actuarial necesario.

#### 3.1-Incremento de pensiones

El 18 de noviembre de 2010 mediante Registro Oficial No. 323, se publicó la reforma a la Ley de Seguridad Social, que en su artículo 5 establece que las pensiones de invalidez, vejez, incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total e incapacidad permanente absoluta, de riesgos del trabajo del IESS se incrementarán anualmente a partir del mes de enero de cada año, en base a un coeficiente de crecimiento, el cual está reflejado en la Tabla 3.

**TABLA 3- INCREMENTO DE PENSIONES**

Rango de Pensión	Coefficiente de Crecimiento
Hasta 0,50 SBU	16,16%
0,501 SBU - 1 SBU	12,41%
1,01 SBU - 1,50 SBU	9,53%
1,501 SBU - 2 SBU	7,31%
2,01 SBU - 2,50 SBU	5,61%
MAYORES A 2,501 SBU	4,31%
<b>Promedio</b>	<b>9,22%</b>

Fuente: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Previo a esta reforma, los incrementos de las pensiones se efectuaban en congruencia con la inflación al cierre de cada año. Por lo tanto, suponiendo una tasa de inflación promedio en el largo plazo de 3%, el crecimiento promedio de pensiones del 9,22% sería equivalente a tres veces la inflación. Claramente, este incremento es insostenible.

Esto fue corregido el 20 de abril de 2015, mediante la Ley Orgánica para la Justicia Laboral, y reconocimiento del trabajo en el hogar que se publicó en el Registro Oficial No. 483, sin embargo causó importantes consecuencias negativas al Fondo de Pensiones.

#### 3.2-Inclusión de Amas de Casa

Así mismo, en la Ley de Justicia Laboral y reconocimiento del trabajo en el Hogar, se incluyó en la cobertura del IESS a las amas de casa que no reciben ningún tipo de remuneración monetaria, siempre que decidan afiliarse voluntariamente. Las aportaciones que realizarán estos afiliados son las siguientes:

**TABLA 4: APORTACIONES AMAS DE CASA**

Ingreso Familiar	Aportación
Menos del 50% del SBU	25% SBU
Entre el 50% y el 100% del SBU	50% SBU
Entre el 100% y el 150% del SBU	75% SBU
150% o más del SBU	100% SBU

Fuente: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Cabe mencionar que el Estado subsidiará dichas aportaciones en el presupuesto general de cada año. El cálculo de las pensiones se detalla en la Tabla 5. Para acceder a este beneficio, la persona afiliada deberá contar con 240 aportaciones mensuales y al menos 65 años de edad.

**TABLA 5- APORTACIÓN Y PENSIÓN MÍNIMA DE LAS AMAS DE CASA**

Ingreso Familiar	Aportación	Pensión mínima
Menos del 50% del SBU	90% SBU	US\$ 79
Entre el 50% y el 100% del SBU	65% SBU	US\$ 115
Entre el 100% y el 150% del SBU	62.5% SBU	US\$ 165
150% o más del SBU	62.5% SBU	US\$ 221

Fuente: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

#### 3.3- Eliminación del subsidio de pensiones

En la misma Ley del 20 de abril de 2015, se eliminó el histórico 40% de aporte del Estado para el financiamiento de las pensiones, sin sustituir su financiamiento. Se establece que el Estado será responsable subsidiario y garantizará el pago de las pensiones del sistema de seguridad social, únicamente cuando el IESS no cuente con los recursos económicos para cubrirlas. Si bien el Estado reconoce el financiamiento estatal como una garantía, en la práctica no se asigna recursos para cubrir esta obligación que será creciente en el tiempo. Hasta el momento no se ha planteado una alternativa que sustituya al 40% de este aporte y, por lo tanto, el pago de las futuras pensiones vendrá directamente del fondo de IVM, el mismo que se irá reduciendo paulatinamente. Esta reforma contradice las disposiciones constitucionales según las cuales las prestaciones deben estar debidamente financiadas y que ninguna entidad puede menoscabar los recursos del seguro universal obligatorio.

#### 3.4- Cambio en la distribución de aportes

El 13 de noviembre de 2015, el Consejo Directivo del IESS, mediante Resolución No. CD 501, estableció una reducción temporal en los aportes al Fondo de Pensiones del 9,74% al 5,86% y un incremento en el aporte para salud del 5,71% al 9,94%. Este cambio afecta considerablemente el financiamiento del Fondo de Pensiones como se aprecia en la Tabla 6. Esta medida podría haberse justificado solamente en el caso de que el Fondo de Pensiones hubiese tenido un superávit actuarial para transferir al Seguro de Salud una parte de sus aportaciones, lo que evidentemente no sucede.

### 4. Situación financiera del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)

Debido a la aplicación de las reformas anteriormente detalladas, se proyecta una descapitalización del sistema y como consecuencia el agotamiento del fondo en poco tiempo (ver Tabla 6).

En el año 2012, la Dirección Actuarial del IESS realizó una valuación actuarial del IVM, que fue revisada y aprobada por la firma consultora independiente ACTUARIA con fecha de corte al 31 de diciembre de 2010. Los resultados de dicha valoración se relacionan al déficit actuarial determinado en el largo plazo.

Las principales conclusiones de dicho estudio fueron:

- A diciembre de 2010, el Seguro de IVM (incluyendo aún el aporte del Estado del 40%) presentó un déficit actuarial de US\$ 5.142 millones. Considerando que a la fecha de valoración existían 2.067.752 cotizantes, se estimó un déficit per cápita de US\$ 2.486 dólares. Así, en caso de que el IESS mantenga las mismas condiciones de aportación y de pago de beneficios, su patrimonio se descapitalizaría en el largo plazo.
- ACTUARIA recomendó dos alternativas para lograr el equilibrio actuarial. La primera, incrementar la tasa de aportación a pensiones en 8,08% (de 9,74% a 17,82%), manteniendo los mismos parámetros actuales. La segunda, aumentar progresivamente la edad de jubilación hasta los 65 años, incrementar el tiempo de aportación, mantener el aporte del 40% a cargo del Estado y eliminar el incremento de las pensiones no atadas a la inflación y dependientes de las condiciones del fondo.
- Mediante una simulación, considerando la contingencia de que el Estado elimine el 40% de financiamiento para las pensiones como sucedió en 2015, el déficit actuarial proyectado ascendería aproximadamente a US\$71 mil millones de dólares a diciembre de 2010.

Así mismo, en el año 2015, se dieron a conocer los resultados del estudio de la Dirección Actuarial del IESS con corte a diciembre 2013 y proyectados al 2053. Este estudio identificó un déficit actuarial de US\$ 22.862 millones de dólares (sin eliminar el 40% de contribución estatal). De acuerdo a dicho informe, el incremento del déficit proyectado se explica por la decisión de incrementar anualmente las pensiones entre el 4,31% y el 16,16%.

Es importante tomar en cuenta que a diciembre de 2015, se estimó que el patrimonio del Fondo del IVM alcanzaba alrededor de US\$ 9 mil millones de dólares. Así, tomando en cuenta la información reportada por ingresos y egresos de este seguro y las proyecciones que realizamos para esta publicación, el comportamiento en valor actual del saldo del Fondo de Pensiones sería el detallado en la Tabla 6.

**TABLA 6: VALOR PRESENTE DE LOS SALDOS PROYECTADOS DEL FONDO DE PENSIONES EN MILLONES DE US\$**

	Situación Vigente	Escenario 1	Escenario 2	Situación Anterior
<b>Aporte del 40% a pensiones</b>	No	No	Sí	Sí
<b>Tasa de aportes del 9.74%</b>	No	Sí	No	Sí
<b>2016</b>	7,474	8,356	8,716	9,598
<b>2020</b>	1,817	4,112	8,591	10,885
<b>2025</b>	(5,326)	(3,031)	9,827	12,122
<b>2030</b>	(15,091)	(12,797)	10,431	12,726
<b>2035</b>	(28,257)	(25,962)	10,095	12,390
<b>2040</b>	(45,814)	(43,520)	8,411	10,706
<b>2045</b>	(69,021)	(66,726)	4,844	7,139
<b>2050</b>	(99,470)	(97,176)	(1,304)	989
<b>2055</b>	(139,176)	(136,882)	(10,945)	(8,650)

Fuente: ACTUARIA, 2017

De acuerdo a la Tabla 6 se evidencia que con la eliminación del aporte del 40% del Estado y la disminución temporal de la tasa de aportación, en 2025 el fondo de IVM presentará un saldo negativo de US\$5,326 millones y en el 2055 de 139 mil millones (Situación Vigente). Así mismo, con la eliminación del 40% y la restitución del 9,74% de aportes, (Escenario 1) el déficit actuarial sería de 136,9 mil millones en el 2055. En el Escenario 2, se efectuó una simulación considerando la restitución del 40%, pero manteniendo la disminución temporal en el aporte a pensiones, el déficit actuarial llegaría a US\$10,9 mil millones en el año 2055, y finalmente, si se hubiese mantenido la situación anterior; es decir con el aporte del 40% y la tasa del 9,74% el déficit llegaría a US\$8,6 mil millones en el año 2055. Todos estos montos expresados a valor presente.

De lo mencionado se deduce que el verdadero desestabilizante es la eliminación del aporte del 40% para el pago de pensiones. Una vez que el patrimonio se haya descapitalizado, el Estado deberá realizar contribuciones cada vez más altas llegando a representar hasta el 20,6% del PIB proyectado al 2055.

Resultados similares se observan en la evolución del patrimonio del fondo, que para 2025 ya sería negativo (proyección de flujos resumida en la Tabla 7).

**TABLA 7: PROYECCIÓN DE LA DESCAPITALIZACIÓN DEL FONDO DE IVM – SITUACIÓN VIGENTE**

SITUACIÓN VIGENTE: SIN EL APORTE DEL ESTADO DEL 40% Y SIN LA TASA DE APORTACIÓN DEL 9.74% EN 2017.

MONTOS EN MILLONES USD

Año	Aporte IVM	Recaudación anual por aportes	Pago anual de pensiones	Ingresos menos Egresos	Rendimientos financieros	Saldo al final	Valor Presente Saldo al 4% de tasa de descuento
2017	6.80%	1,725	3,504	(1,779)	311	6,305	5,830
2020	9.74%	3,054	4,479	(1,424)	140	2,211	1,818
2025	9.74%	4,349	6,742	(2,393)	(211)	(7,885)	(5,327)
2030	9.74%	6,191	10,149	(3,957)	(893)	(27,180)	(15,092)
2035	9.74%	8,815	15,277	(6,462)	(2,133)	(61,916)	(28,257)
2040	9.74%	12,550	22,997	(10,447)	(4,296)	(122,135)	(45,815)
2045	9.74%	17,869	34,619	(16,750)	(7,966)	(223,864)	(69,022)
2050	9.74%	25,440	52,112	(26,672)	(14,071)	(392,521)	(99,471)
2055	9.74%	36,221	78,446	(42,226)	(24,076)	(668,191)	(139,177)

Fuente: ACTUARIA, 2017

En este flujo se observa que la descapitalización del fondo de IVM ocurrirá en un periodo estimado de cinco años si no se adoptan las medidas necesarias para estabilizar la situación financiera de este seguro que desde ya presenta un desequilibrio entre los ingresos y egresos del fondo. En 2017, la diferencia es de cerca de US\$ 1.800 millones de dólares y es este déficit anual el que conduce a la descapitalización del fondo (a diciembre de 2015 el patrimonio del fondo era de 9 mil millones como se señaló anteriormente).

Todo esto guarda parcialmente relación con la evolución de la demografía en el país. Por el incremento proyectado del número de pensionistas combinado con un incremento porcentual menor del número de afiliados cotizantes, se estima que la tasa de sostenimiento del sistema de pensiones disminuiría de 7 actualmente a 3.80 para el año 2055 (Tabla 8).

**TABLA 8: TASA DE SOSTENIMIENTO PROYECTADA**

Año	Tasa de sostenimiento proyectado (Nro. activos por cada pensionista)
2020	6,52
2025	6,03
2030	5,59
2035	5,17
2040	4,79
2045	4,43
2050	4,10
2055	3,80

Fuente: ACTUARIA - 2017

## 5. Factores externos que afectan la situación financiera del IESS

### 5.1 Envejecimiento poblacional

Un aspecto importante que afecta a los sistemas de seguridad social a nivel mundial es el comportamiento demográfico de la población cotizante y jubilada, la disminución de la tasa de natalidad, el aumento en la expectativa de vida, la migración, el desempleo, entre otros. De hecho, el crecimiento poblacional en Ecuador se ha reducido de 2,99% en 1990, a 2,05% en 2001 y a 1,95% en 2010 (Trading Economics 2017), lo que significa que cada vez menos jóvenes sostendrán el financiamiento de un número mayor de jubilados, como se observa en la Tabla 8. Según prácticas actuariales generalmente aceptadas, la relación adecuada en un sistema de reparto debería acercarse a 7:1, es decir, siete personas activas por cada jubilado.

En la actualidad, es muy difícil encontrar sistemas de previsión social que resulten suficientes para cubrir las obligaciones que emergen a partir de los 60 años de edad. Diferentes fenómenos inflacionarios, demográficos y sociales han llevado a la necesidad de establecer sistemas pensionales complementarios al de la seguridad social (OIT, 2010).



Si bien es cierto que la posibilidad de incrementar el número de afiliados es una medida que permitiría equilibrar el sistema de pensiones en el corto plazo, generando una mayor tasa de sostenimiento (número de aportantes frente a número de pensionistas), es imperativo considerar que las condiciones demográficas de la población tienden inevitablemente a una inversión de la pirámide demográfica, en la que aumenta la proporción de personas mayores a 60 años. Esta tendencia ocasiona que las obligaciones del sistema de seguridad social aumenten de forma considerable, más aún si recordamos, como se mencionó anteriormente, que bajo las condiciones actuales, cada afiliado aporta con un déficit actuarial superior a los 2.000 dólares (con el aporte del 40% del Estado) y del orden de los 23.000 dólares per cápita sin el aporte del 40%.

## BIBLIOGRAFÍA

ACTUARIA, (2013). "Consultoría Actuarial para la Revisión y Aprobación de los Balances Actuariales del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social".

ACTUARIA, (2017). "Proyecciones demográficas y actuariales del Fondo de Pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social".

BANCO CENTRAL DE CHILE (2017). Evaluación de los potenciales impactos macroeconómicos de largo plazo de modificaciones al sistema de pensiones.

BPS (2015). <https://www.bps.gub.uy/bps/file/10561/1/50.-derecho-a-la-seguridad-social.-aportes-del-bps-derechos-economicos-sociales-y-culturales-desc2015.-caristo.pdf>

CARISTO, Anna M. (2015). "Aportes del Banco de Previsión Social al informe país sobre derechos económicos, sociales y culturales (DESC) 5"

CEPAL, (2005). Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social.

DURAN, Fabio (2007). "República del Ecuador: Diagnóstico del sistema de seguridad social" Oficina Internacional del Trabajo Oficina Subregional de OIT para los países andinos

DURAN, Fabio (2009). "Transiciones demográficas y vulnerabilidad actuarial de los sistemas de pensiones en Centroamérica: visión comparativa". OIT

IBARRA, Rodrigo (2017). Investment of Pension Funds in Reforestation and Forestry Projects: The Ecuadorian Case Proposal, PBSS Colloquium, Cancun 2017

MESA-LAGO, Carmelo, (1991). "Social Security and Prospects for Equity in Latin America", World Bank, Discussion Paper No. 140, Washington, D.C.

MESA-LAGO, Carmelo, (2005). "Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social". CEPAL y NNUU.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT 2001), Seguridad Social: temas, retos y perspectivas. Conferencia Internacional del Trabajo.

SASSO, Jimena (2011). La seguridad social en el Ecuador, historia y cifras, Programa de Políticas Públicas – FLACSO – Ecuador.

Suiza (2016). <https://www.justlanded.com/espanol/Suiza/Guia-Suiza/Empleo/Pensiones-de-jubilacion>

WORLD BANK (1994). Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, World Bank Policy Research Report. Oxford University Press.

## 5.2 Variables macroeconómicas que inciden en el sistema de seguridad social

Existen otras variables de orden macroeconómico influyentes en el sistema. Una de ellas es el desempleo, que genera menor cantidad de ingresos por concepto de aportaciones. Según las cifras publicadas por el Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC), al cierre de marzo de 2017, el porcentaje de desempleo se ubicó en el 4,4%, una cifra menor a la que presentó el mismo mes del año pasado (5,7%). Sin embargo, la economía ecuatoriana no muestra señales de recuperación en el 2017, a pesar de esta baja en la tasa de desempleo. En efecto, la crisis se observa claramente al analizar otro importante indicador del mercado laboral. De marzo de 2016 a marzo de 2017, el porcentaje de subempleo se incrementó en 4,3 puntos porcentuales, pasando del 17,1% al 21,4%. Tomando en cuenta que la población subempleada no aporta al IESS, existe un menor número de personas que con sus aportes sostienen el pago de las pensiones de los jubilados, lo que representa menor cantidad de ingresos para el financiamiento de beneficios.

## 6. Recomendaciones y posibles medidas correctivas

Si bien el caso de la seguridad social en Ecuador evidencia una grave situación financiera y actuarial, muchos sistemas de seguridad social a nivel mundial se han visto afectados por fenómenos económicos y demográficos similares. Sin embargo, también muchos han comenzado a buscar soluciones. El caso uruguayo en el que se optó por reformar su sistema de seguridad social e implementar un sistema jubilatorio mixto administrado por el Banco de Previsión Social, es un claro ejemplo de cómo se puede combinar un régimen de jubilación basado en un sistema de reparto de beneficio definido y un régimen de jubilaciones por ahorro individual sustentado en la capitalización individual (BPS, 2015).

Otro ejemplo que cabe mencionar es el de Suiza, donde se aplicó un sistema de pilares múltiples para el financiamiento de las pensiones mediante tres componentes: la de la seguridad social, la del sistema empresarial o patronal y la de la cuenta individual de ahorro voluntario (Suiza, 2016). Finalmente, los países escandinavos reformaron sus pensiones basándose en las denominadas cuentas nocionales (de noción), que constituyen registros individuales simulados en el que se contabiliza los aportes teóricos de cada afiliado activo y que financiarán a futuro su jubilación. Y por supuesto un caso más cercano a nuestro entorno geográfico es el de Chile, en donde se creó un sistema de ahorro individual complementado por la solidaridad de una jubilación mínima cubierta por el Estado (es decir por el aporte solidario de impuestos colectivos).

En función de la experiencia nacional e internacional y considerando la inestabilidad y la vulnerabilidad del sistema de seguridad social ecuatoriano, a continuación se detallan las recomendaciones para lograr su estabilización:

- Efectuar estudios actuariales y financieros (que incluyan el tema de la deuda en salud) actualizados e independientes que analicen la realidad de las características demográficas, económicas y sociales de los participantes del sistema, para identificar las falencias actuales y adoptar medidas correctivas que permitan el fortalecimiento de los fondos.
- Proponer una nueva Ley Orgánica de Seguridad Social en donde se establezcan las reformas estructurales y paramétricas necesarias para reestablecer el financiamiento y viabilidad de todas las prestaciones. Adicionalmente, plantear una reingeniería de los administradores de la seguridad social para garantizar su manejo técnico y apolítico.
- Fortalecer al ente regulador de la seguridad social con funciones plenamente determinadas, para regular de manera técnica, apolítica, externa e independiente a las entidades de

seguridad social: IESS, ISSFA, ISSPOL, SCPN y Fondos Complementarios.

- Identificar la población vulnerable que requiere cobertura de manera prioritaria. Si bien la universalización progresiva constituye un principio constitucional, es importante recordar que muchas economías avanzadas han tardado varios años en lograr este objetivo.
- Para grupos poblaciones más vulnerables, como por ejemplo las amas de casa y los trabajadores autónomos entre otros, debería ser otro seguro del IESS u otra entidad estatal la encargada de administrar esas prestaciones, para evitar, de esta manera, la confusión y posible desfinanciamiento de los fondos del IVM.
- Implementar una normativa estricta que evite modificaciones a las coberturas o parámetros iniciales sin previo análisis técnico y cuya inobservancia deba ser penalizada.
- Evaluar la factibilidad de modificar la edad mínima para la jubilación, considerando los cambios en la expectativa de vida, o en su defecto, crear beneficios adicionales que motiven a jubilaciones más tardías.
- Discutir de manera técnica la necesidad de reformar el sistema vigente. Una posibilidad está en la creación de un sistema híbrido o mixto con dos componentes: un fondo común solidario y un sistema de contribución definida en base a una porción de los aportes realizados por cada afiliado, que ya estaba previsto en la ley del 2001 y que nunca se puso en práctica.
- Se recomienda establecer un sistema de tres pilares que permita garantizar mejores tasas de reemplazo en la vejez y mayor amplitud en la cobertura de la seguridad social.
- Sin duda, una manera de complementar el monto de la pensión que concede el IESS, podría ser mediante la conformación de planes de ahorro y retiro de carácter voluntario, que podrían apalancarse en las reservas de jubilación patronal que actualmente tienen las empresas.
- Otra propuesta es que el 8,33% que ahora se paga mensualizado, vuelva a ser parte del aporte de la Seguridad Social.
- Establecer políticas de inversiones, sobre todo a largo plazo, para evitar que los recursos sean utilizados para otros propósitos.
- Sin embargo, las medidas sugeridas, requieren de decisión política y mayorías en la Asamblea Nacional, lo cual podría tomar mucho tiempo. Por lo que de manera inmediata sugerimos que se derogue la Resolución No. CD 501 y se emita el Reglamento General a la Ley de Seguridad Social, en donde se llene vacíos y se corrija, dentro del marco legal, algunos temas de financiamiento urgentes.

## 7. Conclusión

Si bien es cierto que la seguridad social se creó en nuestro país fundamentándose en principios de solidaridad y universalidad, a lo largo de su historia no se ha logrado implementar mecanismos que fortalezcan el sistema, ni que lo dirijan a una posición de solidez y solvencia financiera. Por el contrario, se ha observado un debilitamiento importante a partir de reformas coyunturales ineficientes y anti técnicas.

Es imprescindible tomar medidas urgentes que garanticen una adecuada administración y sostenibilidad del sistema en el tiempo y con inversiones seguras, de largo plazo que permitan el cumplimiento de las obligaciones de pago de pensiones. Entre las más importantes, se debería considerar la implementación de un sistema mixto de pensiones, en el que los jubilados no dependan únicamente de una fuente de financiamiento. Y en el caso de las inversiones, se podría estudiar la posibilidad de que el IESS invierta sus reservas de manera innovadora, por ejemplo, en proyectos de forestación, aprovechando las altas tasas internas de retorno de esas inversiones, dividiendo a sus afiliados en cohortes para atar los pasivos en función de la maduración de estas especies forestales, con evidentes ventajas en los campos macroeconómico, empleo, cuidado del ambiente, captura del CO<sub>2</sub>, entre otras (Ibarra, 2017).

Siempre se debe recalcar la importancia de efectuar estudios actuariales y financieros independientes y actualizados que analicen la realidad del IESS, para poder asegurar el sostenimiento del sistema a través del tiempo y a su vez, el futuro de millones de ecuatorianos y discutir de manera seria y responsable con la participación de todos los integrantes del sistema. No es que las finanzas deben primar sobre los seres humanos, sino que finanzas mal manejadas terminan afectando gravemente a esas mismas personas que se pretende proteger.