
Betty Espinosa, Coordinadora

Mundos del trabajo: pluralidad y transformaciones contemporáneas



FLACSO
ECUADOR

Índice

Prólogo
Betty Espinosa

Introducción

Las transformaciones contemporáneas del trabajo.
Nuevas canteras de pensamiento y de acción
Thomas Périlleux

I. TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES PROFUNDAS

**El nuevo estatuto del trabajo: ‘financiarización’
de la economía y ‘flexibilización’ del empleo**
Robert Cobbaut

**La encrucijada del enfoque de derechos:
pensando y haciendo la política pública de otra manera**
Ludwig Guendel

La política social posible. Diálogo en Quito.
Rolando Franco

**Enfoques sobre formas alternativas de
administración de derechos y personas.**
Ramiro Viteri Guerrero

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta:
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: julio 2008

La responsabilidad social del Estado de bienestar:
Los sistemas de pensiones en América Latina
Adela Figueroa Reyes

Situación del sistema de pensiones en
el Ecuador, la perspectiva de la Superintendencia
de Bancos y Seguros
Carmen Corral

II. TRANSFORMACIONES DE LAS COORDENADAS DE LA EXPERIENCIA

La noción de capital humano en el trabajo
y la educación
Miguel Chavarría

Las maestras de educación primaria en México.
Un estudio sobre transacciones objetivas y subjetivas
en la construcción de la identidad profesional
José Luis Torres Franco

A expansão dos bancos privados estrangeiros
para a América Latina e seus impactos na vida de
trabalhadores bancários: estudo de caso sobre
a privatização de um banco público brasileiro
Alcides Fernando Gussi

La experiencia de mujeres asalariadas en Santiago
de Chile: Sentidos del trabajo e identidades de género.
Lorena Godoy y Antonio Stecher

Los significados del trabajo femenino en
el mundo global. Propuesta para un debate desde
el campo de la cultura y las identidades laborales.
Rocío Guadarrama Olivera

Trabajar juntos, vivir en colectivo: condiciones
y destinos de los colectivos de trabajo.
Thomas Périlleux

III. ¿ACTORES COLECTIVOS EN RECOMPOSICIÓN?

El comercio ambulante y su relación con
el sistema político institucional en el Distrito
Federal de México.
Diana Silva Londoño

El voluntariado en el mundo laboral en Ecuador
Julio César Benítez R.

El empoderamiento: entre la participación en
el desarrollo y la economía social
Unai Villalba Egiluz

La flexibilidad laboral en Venezuela:
¿la antinomia entre desarrollo de los mercados
de trabajo o la acentuación de la precarización laboral?
María Candelaria Rodríguez Pérez

Entre compromisso e pragmatismo:
a gramática da ação de trabalhadores em
cooperativas de produção no sul do Brasil
Ricardo Mayer

Situación del sistema de pensiones en el Ecuador, la perspectiva de la Superintendencia de Bancos y Seguros

Carmen Corral de Solines¹

Resumen

La Constitución Política de la República del Ecuador contiene disposiciones claras acerca de una seguridad social universal y solidaria, con un sistema de pensiones financiado en el largo plazo y administrado técnicamente. Contiene así mismo disposiciones transitorias graves y perentorias para que el IESS se transforme y se realice en él una reforma profunda. Estas disposiciones nunca se cumplieron.

La Ley de seguridad social se expidió el 30 de noviembre de 2001 y contemplaba importantes reformas. Sin embargo, esta Ley sufrió un revés, ya que a los seis meses de su vigencia, algunos artículos y disposiciones transitorias fueron declarados inconstitucionales, dejando a la Ley en un limbo jurídico por alrededor de tres años.

Se analiza qué sistema de pensiones está vigente, frente a la realidad de la Ley de seguridad social. Se presenta en el trabajo la situación de los fondos de pensiones vigentes en el país y sus características actuales.

Se evidencia en el presente trabajo, las múltiples falencias del IESS encontradas por la Superintendencia de Bancos y Seguros en sus auditorías *in situ*. Así mismo se presenta el déficit actuarial aproximado de las instituciones de seguridad social, junto con los montos de sus inversiones.

1 Doctora en Jurisprudencia, consultora

Se concluye la inminente necesidad de realizar una reforma profunda al Sistema nacional de seguridad social, siendo que la Asamblea Nacional Constituyente tiene la oportunidad histórica para hacerlo.

Palabras clave: Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS); Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); Superintendencia de Bancos y Seguros; Sistema de pensiones; Sistema mixto de pensiones; Ley de seguridad social ecuatoriana; Fondos complementarios previsionales.

Introducción

El presente trabajo pretende ilustrar el estado actual del Sistema de pensiones en el Ecuador. En primer lugar es necesario describir el entorno y la evolución de la situación legal general alrededor del tema. Posteriormente, se realizará un análisis del Sistema de pensiones vigente. Se hace referencia también a alguna regulación específica en materia de pensiones que ha emitido el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para luego hacer referencia a la situación financiero-actuarial de los fondos de pensiones. Se describen, así mismo, algunos hallazgos encontrados por la Superintendencia de Bancos y Seguros en las auditorías realizadas como parte de su control, para finalmente plantear conclusiones y reformas urgentes al Sistema de pensiones ecuatoriano.

Entorno y evolución legal marco constitucional²

La Constitución Política de la República de 1998 tiene un capítulo específico dedicado a la Seguridad Social. Entre sus principales disposiciones, encontramos:

Art. 56.- Se establece el sistema nacional de seguridad social. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universa-

² Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

lidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad y suficiencia, para la atención de las necesidades individuales y colectivas, en procura del bien común.

Art. 57.- El seguro general obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad y muerte. La protección del seguro general obligatorio se extenderá progresivamente a toda la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, conforme lo permitan las condiciones generales del sistema. El seguro general obligatorio será derecho irrenunciable e imprescriptible de los trabajadores y sus familias.

Art. 59.- Los aportes y contribuciones del Estado para el seguro general obligatorio deberán constar anualmente en el presupuesto general del Estado, y serán transferidos oportuna y obligatoriamente a través del Banco Central del Ecuador...

No podrá crearse ninguna prestación ni mejorar las existentes a cargo del seguro general obligatorio, si no se encontraren debidamente financiadas, según estudios actuariales...

...Las pensiones por jubilación deberán ajustarse anualmente, según las disponibilidades del fondo respectivo el cual se capitalizará para garantizar una pensión acorde con las necesidades básicas de sustentación y costo de vida.

Disposiciones Transitorias

Segunda.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de manera inmediata y urgente, iniciará un profundo proceso de transformación para racionalizar su estructura, modernizar su gestión, aplicar la descentralización y desconcentración, recuperar su equilibrio financiero, optimizar la recaudación y el cobro de la cartera vencida; complementar la capacidad instalada en salud para la cobertura universal, superar los problemas de organización, de gestión, de financiamiento y de cobertura, para que cumpla con los principios de la seguridad social y entregue prestaciones y servicios de calidad, en forma oportuna y eficiente.

Para el efecto, intervendrá al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, una comisión integrada en forma tripartita por un representante de los asegurados, uno de los empleadores y uno de la Función Ejecutiva, designados todos hasta el 31 de agosto de 1998 por el Presidente de la República que se posesionará el mismo año. El consejo superior cesará inmediatamente en sus funciones, que asumirá la comisión interventora, la que nombrará de fuera de su seno al director y al presidente de la comisión de apelaciones; dispondrá la realización de los correspondientes estudios actuariales y, por medio de compañías auditoras independientes de prestigio internacio-

nal, la actualización de los balances y estados financieros, y la auditoría económica y administrativa del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En el plazo de seis meses contados a partir de su integración, la comisión interventora presentará a la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional, un proyecto de reforma a la ley de seguridad social y otras leyes para la modernización y reorganización del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Entregará al Presidente de la República un plan integral de reforma del mismo Instituto e iniciará su ejecución inmediatamente.

La comisión interventora, dentro de los proyectos de ley que presentará al Congreso Nacional y luego de efectuar los estudios pertinentes, recomendará la remuneración sobre la cual se calcularán los aportes al seguro general obligatorio y sus porcentajes, y presentará también una propuesta para la reforma o supresión de las jubilaciones especiales.

La comisión interventora cesará en sus funciones en el momento en que, de conformidad con la ley, se posesionen los nuevos directivos, quienes continuarán el proceso de reestructuración del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Los proyectos presentados por la comisión interventora al Congreso Nacional tendrán el trámite especial establecido a través de la Comisión de Legislación y Codificación.

Tercera.- El gobierno nacional cancelará la deuda que mantiene con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por el financiamiento del cuarenta por ciento de las pensiones y por otras obligaciones, con sus respectivos intereses, en dividendos iguales pagaderos anual y sucesivamente, en el plazo de diez años a partir de 1999, siempre que se haya iniciado el proceso de su reestructuración. Estos dividendos deberán constar en el Presupuesto General del Estado y no podrán destinarse a gastos corrientes ni operativos.

El cuarenta por ciento adeudado por el financiamiento de las pensiones se destinará al fondo de pensiones, y lo adeudado por otras obligaciones financiará las prestaciones a que corresponda.

Cuarta.- Los fondos de las aportaciones realizadas para las distintas prestaciones se mantendrán en forma separada y no se utilizarán en prestaciones diferentes de aquellas para los que fueron creados. Uno de estos fondos lo constituirá el del seguro social campesino.

Los fondos de invalidez, vejez, muerte, riesgos del trabajo y cesantía se administrarán y mantendrán separadamente del patrimonio del Instituto de Seguridad Social.

Cabe recalcar que en el marco constitucional vigente se pone énfasis en un manejo técnico de la Seguridad Social, en donde la administración del Sistema de pensiones debe ser basada en estudios actuariales actualizados.

Es importante mencionar que de los diferentes mandatos constitucionales señalados en las disposiciones transitorias, tendientes a que en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se de una transformación y una modernización profunda, ninguno de ellos se han cumplido.

Expedición de la Ley de seguridad social

Sobre la base del mandato Constitucional la Comisión Interventora, nombrada por el Presidente de la República, con asesoría de consultores uruguayos y panameños, y luego del estudio de la realidad ecuatoriana, diseñaron un proyecto de Ley con importantes reformas.

Finalmente, luego de casi un año en el Congreso Nacional, el 30 de noviembre de 2001 en el Suplemento del Registro Oficial 465, se publicó la nueva Ley de seguridad social (LSS)³ cuyo origen fue el proyecto presentado por la mencionada Comisión.

La Ley aprobada por el Congreso pretendía dar solución a los problemas estructurales que aquejaban al sistema de reparto y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, sin embargo, en el Congreso Nacional, el proyecto de ley sufrió muchas reformas y añadidas que hicieron que la Ley se expida con un sinnúmero de fallas y contradicciones.

La Ley planteó como principal reforma un sistema mixto de pensiones con viabilidad financiera en el largo plazo (Artículos 164, 173 LSS). Esta reforma se introdujo principalmente porque la base poblacional que sustentaba el sistema de reparto ya era insuficiente en esa fecha, y lo es más en la actualidad.

Otras reformas importantes fueron que el sistema mixto daba alivio fiscal al Estado ya que éste último ya no debía aportar el 40 por ciento de las pensiones de los afiliados de este sistema (Art. 237 LSS). El déficit actuarial disminuía significativamente al implementar la reforma.

3 Ley de seguridad social, No. 2001-55, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 465 el 30 de noviembre de 2001 (LSS)

El sistema mixto intentaba mejorar las pensiones, incluyendo un tramo de solidaridad intergeneracional para la que también aportaba el afiliado (Art. 174 LSS). La reforma en pensiones introdujo la opción de que el afiliado podía guardar su fondo de reserva para que sume a su cuenta individual y así mejorar la pensión, al final de su vida laboral (Art. 275 LSS, fue reformado por Ley 2005-006). Se introducía administración privada, a cargo de una entidad depositaria del ahorro previsional (EDAP), únicamente para porción de la cuenta individual (Art. 255 LSS).

La implementación del sistema mixto permitía además incrementar la cobertura del seguro de salud a los cónyuges e hijos de los afiliados hasta los seis años (Art. 117 LSS). Esto ocurría porque el porcentaje que antes se aportaba para la prestación de cesantía (3 por ciento), iba al seguro de salud, y cesantía se prestaba con una póliza de seguro colectivo que compraba la entidad depositaria del ahorro previsional con el rendimiento generado por los fondos de reserva que no se podían devolver, sino hasta el final de la vida laboral del trabajador o si quedaba cesante (Arts. 274, 276 LSS).

Otras reformas positivas que contempló la Ley de seguridad social y que son importantes de mencionar fueron: la separación patrimonial de los seguros (Art. 49 LSS), se introdujo una significativa reforma en el Sistema de salud (Art. 102 LSS). Por otro lado se establece el Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS), así como que se encarga el control del SNSS a la Superintendencia de Bancos y Seguros, organismo técnico especializado de control de los procesos de aseguramiento (Arts. 18, 306, 308 LSS).

Sistema Nacional
de Seguridad Social

1. IESS
2. ISSFA
3. ISSPOL (SCPN)
4. Fondos complementarios Previsionales
5. Unidades Médicas Prestadoras de Salud

El Sistema Nacional de Seguridad Social se lo introduce por primera vez en el artículo 56 de la Constitución Política de 1998, y se lo define en el artículo 304 de la Ley de seguridad social, sin embargo, no es sino hasta

que la Superintendencia de Bancos y Seguros asume el control, que el mismo se consolida como tal, ya que antes de eso las distintas entidades no tenían vinculación alguna como parte de un sistema. El organismo de control al emitir normativa general para todos, parámetros y políticas de control generalizadas, va consolidando poco a poco dicho sistema.

¿Que pasó con la Ley de seguridad social? Declaratoria de inconstitucionalidad

La reforma que tomó diez años en concretarse, se diluyó a los seis meses de vigencia de la Ley. El Tribunal Constitucional el 8 mayo de 2002 mediante resolución No. 052-2001-RA declaró la inconstitucionalidad de seis artículos y dos Disposiciones Transitorias de la Ley⁴.

Se interpuso un amparo a la publicación de dicho fallo en el Registro Oficial, el mismo que fue rechazado. Sin embargo, no es sino hasta principios del año 2005 que se ordenó su publicación. Por esta razón, existió un limbo jurídico por alrededor de tres años que creó incertidumbre e inseguridad jurídica alrededor de este cuerpo normativo y su aplicabilidad.

En lo medular la declaratoria de inconstitucionalidad afecta principalmente al Sistema de pensiones, y particularmente al Sistema mixto.

A continuación se presentan los principales artículos que en su totalidad o parcialmente fueron declarados inconstitucionales y las consecuencias que cada uno de ellos trajo consigo al resto de la Ley.

Artículo 167: La capitalización del ahorro individual obligatorio estará a cargo de la Comisión Técnica de Inversiones, (*a través de la empresa adjudicataria administradora del fondo previsional*), que tendrá a su cargo la entrega de las prestaciones de invalidez, vejez y muerte, que este régimen concede, de acuerdo con esta Ley (la frase subrayada fue declarada inconstitucional).

Consecuencias: El fallo no cuestiona a las entidades administradoras de recursos como tales, sino cuestiona la facultad de éstas últimas de en-

⁴ Registro Oficial No. 525 de 16 de febrero de 2005.

tregar prestaciones de manera directa al afiliado. Hace énfasis en que el IESS pueda crear o promover instituciones administradoras de recursos.

Se vuelven inaplicables los artículos: Art. 208 (acreditación de aportes obligatorios), 209 (clasificación de prestaciones, seguro de vida obligatorio contratado por la EDAP), 215 (pago de prestaciones), 217(seguro colectivo por invalidez contratado por la EDAP), 218 (cuantía de pensión por invalidez y subsidio por incapacidad), 259 (obligatoriedad de una cuenta individual), 270 (pago de renta vitalicia).

Artículo 176: Niveles de aportación: porcentajes para el sistema de solidaridad intergeneracional y para el sistema mixto de pensiones. Es declarado inconstitucional en el fondo, por falta de solidaridad.

Consecuencias: El sistema mixto se vuelve inaplicable, lo que hace necesario una reforma a la Ley de seguridad social, para que pueda regir cualquier Sistema de pensiones en el país.

Respecto de este artículo, en el texto del fallo se especifica: "...no significa que el sistema mixto de pensiones por sí mismo, sea inconstitucional, si dicho sistema mixto se orienta por el principio de solidaridad no tendría objeción."⁵

Es decir, el fallo no declaró inconstitucional el sistema mixto, como mucha gente suele pensar y afirmar. Claramente se expresa que si el sistema mixto se orientaría por el principio de solidaridad, no habría problema alguno.

Es muy discutible si dicho sistema era o no solidario de la forma como estaba estructurado. Hay cálculos que afirman que en realidad sí era solidario.

Se vuelven inaplicables los artículos: Arts. 177 (ahorro voluntario), 178 (opciones especiales y topes de jubilación), 181(alcance del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional), 182 recursos del régimen de jubilación por solidaridad), 206 (alcance del régimen por ahorro individual), 207 (recursos del régimen de ahorro obligatorio).

5 Resolución del Tribunal Constitucional No. 052-2001-RA de 8 de mayo de 2002.

Otras reformas que afectaron al Sistema de pensiones

En Agosto 2005, el Congreso aprobó una reforma para que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social entregue el fondo de reserva de los afiliados cada tres años, en lugar de mantenerlos para sumar a la cuenta individual del afiliado para que pueda obtener una mejor pensión de jubilación.

Las disposiciones de la Ley de seguridad social o Ley No. 2001-055, ordenaban que ya no se aporte para el seguro de cesantía ya que el rendimiento de la inversión de los fondos de reserva iban a comprar una póliza de seguro colectivo que cubriría dicha prestación. A su vez, ese 3 por ciento iba al seguro de salud para incrementar su cobertura. Esto nunca se implementó.

Conclusiones respecto de la situación de la Ley de seguridad social

En resumen la Ley de seguridad social quedó totalmente disminuida y se volvieron inaplicables muchos artículos, a sólo seis meses de su vigencia. La principal consecuencia es que se tornó inaplicable el sistema mixto de pensiones, principal reforma de la Ley 2001-055.

Actualmente, dado que dicha reforma no se aplicó, el déficit actuarial en pensiones va en aumento, y alcanza aproximadamente \$6 000 millones en la actualidad.

La aplicación de la reforma en salud quedó pendiente sin ampliar la cobertura, ya que el IESS no ha incrementado la prestación de salud para el cónyuge y los hijos hasta seis años de sus afiliados, como estaba previsto.

Como la reforma nunca se aplicó, los problemas estructurales que aquejan al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, subsisten o se han agravado.

El fallo de inconstitucionalidad no afectó en absoluto a las facultades de control y supervisión que tiene la Superintendencia de Bancos y Seguros respecto del Sistema Nacional de Seguridad Social.

Los fondos de pensiones en el Ecuador

A continuación se presentan los fondos de pensiones y el monto aproximado de cada uno de ellos que existen actualmente en el Ecuador⁶, ya sea como parte de una institución de seguridad social, o de un seguro, o como fondos complementarios previsionales cerrados.

Privados:

- IESS, Fondo Pensiones: \$1073 millones.
- Seguro Social Campesino: \$160 millones (incluye salud) (está dentro del IESS).
- ISSFA: retiro, invalidez y muerte (RIM) \$132 millones.
- ISSPOL: retiro, invalidez y muerte (RIM) \$56 millones.
- Fondos complementarios previsionales cerrados de jubilación: \$520,701,130,4.

¿Qué sistema de pensiones está vigente?

En el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el seguro de invalidez, vejez y muerte o el Fondo de pensiones es un sistema de reparto puro. Si se le encaja en las disposiciones vigentes de la Ley de seguridad social, está enmarcado como el Régimen de Transición (Art. 225 LSS). En teoría el Régimen de Transición es el sistema antiguo, que debía desaparecer poco a poco, a medida que tomaba vigencia el Sistema mixto de pensiones. Como esto no sucedió, es el Régimen de Transición, el que está vigente.

Las prestaciones que ofrece el Fondo de pensiones, a través de este Régimen son: pensión por vejez e invalidez, subsidio transitorio por incapacidad parcial, pensiones de montepío por viudez y orfandad, subsidio para auxilio de funerales, pensión asistencial por vejez o invalidez financiada por el Estado.

⁶ Comado a septiembre de 2007. Subdirección de In versiones, Superintendencia de Bancos y Seguros.

La edad mínima de jubilación para hombres y mujeres por igual es de sesenta (60) años y 30 años de imposiciones (Art. 229 LSS).

La Ley contempla una pensión asistencial no contributiva para los ancianos más pobres, a cargo del Estado, sin embargo esta prestación no se cumple (Art. 205 LSS).

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social administra también un Régimen Especial, el del Seguro Social Campesino, que entre sus prestaciones ofrece salud, invalidez (discapacidad), vejez, muerte y auxilio funerales.

A la prestación de vejez tiene derecho sólo el jefe de familia que tuviera entre sesenta y cinco (65) y setenta (70) años y hubiere completado 10 años de aportes. Auxilio de funerales, se concede a cualquier miembro afiliado de la familia (Art. 134 LSS).

En el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) es necesario tener 20 años de servicio activo y efectivo en la Institución para tener derecho a una pensión vitalicia.

En el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) igualmente es necesario tener 20 años de servicio activo y efectivo en la Institución para tener derecho a una pensión vitalicia.

Los Fondos complementarios previsionales cerrados a nivel nacional suman alrededor de noventa y cinco de los cuales, veinte y siete son de jubilación (registrados y sin registrar en el organismo de control). El resto de fondos complementarios son fondos de cesantía. Cada fondo de jubilación tiene distintos requisitos para acceder a la prestación, dependiendo de la Institución o gremio al que pertenecen y a lo que los partícipes de estos fondos han dispuesto en sus estatutos.

Datos de cobertura⁷

De la población de 13.2 millones únicamente 2.3 millones cuenta con aseguramiento, esto significa que tan sólo el 15.3 por ciento está asegurado.

⁷ Todos los datos de cobertura y prestaciones de esta sección fueron recabados de: La República del Ecuador: Diagnóstico del Sistema de Seguridad Social (Borrador Preliminar), Fabio Durán Valverde, Departamento de Seguridad Social OIT.

De la Población Económicamente Activa (PEA), únicamente el 23 por ciento cotizan al IESS. Esto quiere decir que 11 millones de ecuatorianos son marginados y se ha incrementado la pobreza en el país.

La mujer presenta una cobertura del 13.5 por ciento en relación con los hombres con el 17.1 por ciento de población.

Hay que recalcar que la Ley de seguridad social no tiene un enfoque de género.

Revalorización de la pensión promedio 1998-2006				
Año	Invalidez	Vejez	Viudedad	Orfandad
1998	54,8	69,0	43,1	22,2
1999	25,2	32,8	19,6	10,3
2000	21,2	28,3	16,8	8,9
2001	39,1	48,4	31,3	16,4
2002	84,9	118,3	66,2	36,1
2003	140,4	196,8	110,9	62,9
2004	182,6	236,4	135,9	79,1
2005	245,6	305,7	165,4	93,1
2006	268,2	318,2	173,1	96,9

Fuente:

Cabe señalar que los aumentos de pensiones se han producido sin basarse en estudios actuariales, sino más bien por decisiones políticas, esto influye directamente a aumentar el déficit actuarial del Fondo de pensiones y denota un manejo anti técnico del mismo.

Datos jubilación IESS:

- Pensión promedio jubilación 2007: aproximadamente \$300.
- Pensión promedio montepío 2007: \$140.
- Pensionistas: 247.598.

- Jubilados: 166.136.
- Montepío (viudez, orfandad): 81.462 (a julio 2007).

Cobertura y prestaciones ISSFA

- La población beneficiaria que incluye esposas, hijos y padres suman alrededor de 248.660 personas. La población cotizante es de 48.496 personas aproximadamente.
- La pensión promedio está en alrededor de \$ 391,16; \$471,07 para retiro normal y \$166,85 para montepío.
- Existen más o menos unos 29.076 pensionistas: 21.439 beneficiarios de retiro normal y 7.637 beneficiarios de montepío.

Cobertura y prestaciones ISSPOL

- La población cotizante suma alrededor de 36.366 personas.
- Las pensiones para viudas y huérfanos promedio suman entre \$2.92 y \$279.
- Los compromisos con afiliados y pensionistas alcanza un monto de \$51.7 millones.
- La pensión promedio es de \$ 363,50.
- El total de pensionistas suman 16.945 personas, de los cuales 9.539 son de retiro normal y 7.406 son de montepío.

Fondos complementarios previsionales cerrados

La Constitución Política de la República en el artículo 61 prevé la conformación de los seguros complementarios previsionales, los mismos que estarán orientados a proteger contingencias de seguridad social no cu-

biertas por el seguro general obligatorio o a mejorar sus prestaciones, y que son de carácter opcional o voluntario.

La Ley de seguridad social dispuso que los seguros o fondos complementarios formen parte del Sistema Nacional de Seguridad Social (art. 304 LSS) y por lo tanto pasen a ser controlados por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

El organismo de control a través de la Resolución No. SBS-2004-740 dispuso que todos los fondos complementarios existentes en el país se registren, cumpliendo requisitos específicos que demuestren la viabilidad financiera de los fondos en el largo plazo.

Dentro de la mencionada resolución, se estableció la siguiente clasificación de los fondos⁸:

- Tipo I son de 0 - 1 millón.
- Tipo II son de 1.1 - hasta 5 millones.
- Tipo III son de 5.1 millones hasta 10 millones.
- Tipo IV son de 10 millones en adelante.

Normativa específica en pensiones

Resoluciones del Consejo Directivo

El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde su integración, alrededor de abril de 2003, ha emitido un sinnúmero de Resoluciones, sobre la base de su facultad reguladora prevista en el artículo 27 de la Ley de seguridad social. Estas normas regulan, reforman disposiciones anteriores, aumentan pensiones, etc. respecto del sistema de pensiones vigente y administrado por el IESS.

A continuación se presenta un enunciado de las principales resoluciones en este tema:

⁸ Artículo 1, Sección II de la Resolución No. SBS-2004-0740 de 16 de septiembre de 2004.

- Resolución No. CD 046 (jun-04): aumento de pensiones en porcentajes.
- Resolución No. CD 049 (oct 04): actualización seguro adicional jubilación magisterio fiscal.
- Resolución No. CD 052 (ene 05): aumento de pensiones en montos.
- Resolución No. CD 072 (ago 05): reforma a Resolución CD 052 aumento de pensiones.
- Resolución No. CD 074 (sept 05): reforma a Resolución CD 052 aumento de pensiones en montos.
- Resolución No. CD 075 (sept 05): sustituye Resolución CD 074 con un alcance de aumento de pensiones.
- Resolución No. CD 088 (ene 06): aumento de pensiones por monto.
- Resolución No. CD 089 (ene 06): actualización seguro adicional magisterio fiscal.
- Resolución No. CD 100 (feb 06): Reglamento Interno Régimen Transición. Suspende jubilación activa (CI 137).
- Resolución No. CD 103 (mar 06): actualización pensión y seguro adicional de los jubilados de los ferrocarriles del Estado.
- Resolución No. CD 107 (abr 06): aumento pensiones por monto, se aumenta pensión máxima a \$780 dólares (art. 199 LSS).
- Resolución No. CD 143 (dic 06): aumento de pensiones por monto.
- Resolución No. CD 152 (ene 07): aumento pensiones jubilación seguro adicional del ferrocarril.
- Resolución No. CD 162 (abr 07): aumento de pensiones por monto.
- Resolución No. CD 164 (may 07): aumento seguro adicional magisterio fiscal.

Situación financiera actuarial de los fondos de pensiones

Inversiones del Sistema Nacional de Seguridad Social	
Sep-07	Monto invertido en portafolios en US\$
IESS*	\$ 3.543.033.621,98
ISSFA	\$ 418.036.326,07
ISSPOL	\$ 80.477.259,49
SCPN	\$ 51.828.616,12
FONDOS COMPLEMENTARIOS	\$ 742.217.443,00
TOTAL INVERTIDO	\$ 4.835.593.266,66

* El valor de mercado incluido el rubro de caja al 28 de septiembre del 2007
Fuente: Subdirección de Inversiones, Superintendencia de Bancos y Seguros.

Portafolios separados del IESS⁹ (valorado a septiembre de 2007)¹⁰

- Seguro de Invalidez Vejez y Muerte (IVM) (\$1.073Millones).
- Seguro de salud (\$412 millones).
- Seguro de riesgos del trabajo (\$99 millones).
- Seguro Social Campesino (\$160Millones).
- Cesantía (\$1.153 millones).
- Fondos de Reserva antiguos (\$109 millones).
- Fondos de Reserva nuevos (\$523 millones).

9 No se ha incluido los Portafolios de Seguros de Saldos y Cuentas de Menores ya que no son significativos en monto.

10 Subdirección de Inversiones, Superintendencia de Bancos y Seguros.

Portafolio global de inversiones del IESS		
Portafolio Global	Valor de Mercado (VM)	% del VM Total
Sector Privado Financiero Renta Fija	\$ 739.303.169,68	20,87%
Sector Privado Financiero Renta Variable	\$ 274.653,41	0,01%
Sector Privado No Financiero Rental Fija***	\$ 61.281.761,67	1,73%
Sector Privado No Financiero Rental Variable	\$ 167.378.720,19	4,72%
Sector Público Renta Fija	\$ 1.120.281.444,64	31,62%
Sector Público Renta Variable	\$ 120.834,27	0,00%
Caja	\$ 1.003.189.953,68	28,31%
Inversiones Privativas**	\$ 338.973.084,43	9,57%
Inversiones Inmobiliaria****	\$ 112.230.000,00	3,17%
TOTAL		
Renta fija	\$ 1.920.866.376,00	54,22%
Renta Variable	\$ 167.774.207,88	4,74%
Inversiones Privativas**	\$ 338.973.084,43	9,57%
Caja	\$ 1.003.189.953,68	28,31%
Inversion Inmobiliaria****	\$ 112.230.000,00	3,17%
TOTAL	\$ 3.543.033.621,98	100,00%

Fuente: Subdirección de Inversiones, Superintendencia de Bancos y Seguros. Disponible en página web de Superintendencia: www.superban.gov.ec

Portafolio de invalidez, vejez y muerte: concentración por sector al que pertenece el emisor		
Tipo de Inversión	Valor de Mercado (VM)	% del VM Total
Sector Privado Financiero	\$ 168.884.334,45	15,74%
Sector Privado No Financiero	\$ 12.048.073,98	1,12%
Sector Privado No Financiero R.V.	\$ 1.175.236,58	0,11%
Sector Público	\$ 342.938.653,10	31,96%
Caja	\$ 96.872.506,48	9,03%
Inversión Privativa	\$ 338.973.084,43	31,59%
Inversión Inmobiliaria****	\$ 112.230.000,00	10,46%
TOTAL	\$ 1.073.121.889,03	100,00%

Fuente: Subdirección de Inversiones, Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS).

Creditos concedidos (septiembre 2007)		
Tipo de Crédito	Saldo en US\$	% del Saldo Total
Hipotecario	\$ 5.727.887,76	1,69%
Prendario	\$ 15.062.245,87	4,44%
Quirografario CD 144	\$ 77.688.192,77	22,92%
Quirografario CD 138	\$ 66.762.558,96	19,70%
Quirografario CD 171	\$ 158.505.067,71	46,76%
Hipotecario CD 038	\$ 15.227.131,36	4,49%
Total	\$ 338.973.084,43	100,00%

Fuente:

ISSFA: inversiones por sector		
Sector	US\$	%
Inversiones Privativas	195.871.645,21	46,86%
Inversiones NO Privativas	160.614.924,15	38,42%
Inversiones en Activos Inmobiliarios	61.549.756,71	14,72%
TOTAL DEL PORTAFOLIO	418.036.326,07	100,00%

Fuente: Subdirección de Inversiones, Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS).

ISSPOL: inversiones por sector			
Inversiones		Valor	%
Inversiones Privativas			
Créditos	Quirografarios	7.924.216,63	8,72%
	Hipotecarios	4.169.902,14	4,59%
Inversiones No Privativas			
Renta FIJA			
Público		44.309.692,13	48,77%
Privado		34.451.381,43	37,92%
Renta VARIABLE			
Público		0	0
Privado		0	0
TOTAL		90.855.192,33	100,00%

Fuente: Subdirección de Inversiones, Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS).

Situación actuarial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social¹¹

La Superintendencia de Bancos y Seguros presionó para que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social elabore balances actuariales y los someta a una auditoría por parte de una firma Internacional como manda la Ley de seguridad social. Así lo hizo con corte a diciembre de 2003. Cabe recalcar que el IESS ya debió elaborar los balances actuariales con corte a diciembre de 2006, ya que deben ser realizados con una frecuencia de tres años. Sin embargo, ya llevan un retraso de dos años.

Los resultados de los Balances actuariales a diciembre de 2003 sin aplicación del Sistema mixto de pensiones presentan un déficit para el Seguro de invalidez, vejez y muerte de USD 3.700.935.000, un déficit para el Seguro de salud individual y familiar de USD 2.090.926, y un déficit para el Seguro de cesantía de 152.344.000. Presenta un superávit para el Seguro de riesgos del trabajo de 125.700.000 y para el Seguro social campesino de 94.694.000.

11 Balances actuariales IESS auditados por Firma Internacional, cortados a diciembre de 2003.

Los mismos resultados pero si se hubiera aplicado del Régimen Mixto de Pensiones, presentarían un déficit para el Seguro de invalidez, vejez y muerte de USD 1.392.617.000, un déficit para el Seguro de salud individual y familiar de USD 755.332.000, un déficit para el Seguro de cesantía de USD 93.137.000 y para el Seguro social campesino de USD 74.534.000. Presenta superávit para el Seguro de riesgos del trabajo de USD 125.700.000.

Situación actuarial del Instituto de Seguridad de las Fuerzas Armadas¹²

Los balances actuariales del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas están actualizados y fueron elaborados con corte a diciembre de 2006. Sus resultados arrojan un déficit para el Seguro de retiro, invalidez y muerte de USD 1.760.338.000 y un superávit en los demás seguros, así: cesantía: USD 410.538.100, salud: USD 42.499.720, vida y accidentes profesionales: USD 90.406.260, mortuoria: USD 108.775.390. Estos balances deben ser revisados y auditados por el organismo de control.

Situación actuarial del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional¹³

En el caso del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional los Balances Actuariales también están actualizados con corte a diciembre de 2006. Presentan un superávit para el Seguro de retiro, invalidez y muerte de USD 116.000, para el Seguro de vida activos un superávit de USD 6.595.000, y para accidentes profesionales de USD 7.157.400. Por otra parte, presentan un déficit los seguros de vida potestativo USD 19.348.000, mortuoria USD 3.960.000 e indemnización profesional USD 3.541.700. Estos balances deben ser revisados y auditados por el organismo de control.

¹² Balances Actuariales ISSFA, cortados a diciembre de 2006.

¹³ Balances Actuariales ISSPOL, cortados a diciembre de 2006.

Conclusiones respecto de la situación financiero-actuarial

A pesar del control diario de las inversiones de los institutos de seguridad social, y de los esfuerzos de la Superintendencia de Bancos y Seguros, al ejercer el control y la supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Social, y principalmente del IESS por ser el más grande administrador, la situación se mantiene con las siguientes características:

- La contabilidad del IESS permanece atrasada más de diez meses y no han logrado implementar el Catálogo Único de Cuentas para el Sistema Nacional de Seguridad Social, expedido por la Superintendencia en el 2004. Así mismo, los balances actuariales ya llevan un retraso de dos años.
- Gran parte del portafolio de inversiones del IESS, todavía se mantiene en depósito en el Banco Central del Ecuador, generando un rendimiento bajo. La Superintendencia ha comprobado que no ha primado una actitud proactiva de inversión, ya que existen alrededor de 1.1 mil millones en depósito. Más allá de esta realidad, es necesario también señalar que no se encuentran alternativas de inversión en el mercado de valores ecuatoriano, el mismo que todavía es incipiente y existe normativa compleja y anti técnica que dificulta la inversión.
- Se puede afirmar que existe un altísimo riesgo operativo en lo que respecta a las inversiones privativas, es decir a los préstamos que entrega el IESS a manera de inversión, estos son los créditos prendarios o Montes de Piedad, los créditos quirografarios y los créditos hipotecarios.
- Está presente también un alto riesgo operativo en los procesos de inversiones y de recaudación ya que la asignación de aportes para cada seguro se la realiza de manera manual y sobre la base de porcentajes.
- El Depósito Único de Valores (DUV) en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, lugar donde se custodia los títulos valores fruto de las inversiones, fue transformado a raíz del cumplimiento de una Resolución de la Superintendencia de Bancos y Seguros, sin embargo, subsisten riesgos operativos muy altos.

- Respecto del proceso de inversiones de los institutos de la Fuerza Pública, se puede afirmar que falta profesionalización en la administración de las inversiones y en el manejo de su contabilización y custodia.

Supervisión de los procesos críticos por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador

Los procesos críticos de la seguridad social que el organismo de control debe supervisar son: afiliación, recaudación, inversiones y entrega de prestaciones.

Hallazgos¹⁴

A continuación se presenta un extracto de los principales hallazgos que se han encontrado en las diferentes auditorías que ha realizado el organismo de control a las entidades de seguridad social.

La Superintendencia de Bancos y Seguros ha realizado más de cien auditorías in situ a los procesos críticos en todas las entidades controladas.

Principalmente en el IESS se denota un altísimo riesgo operativo, falta de control interno y carencia de procesos definidos. Las prestaciones no son oportunas, ni suficientes y existe tramitación burocrática excesiva y maltrato al afiliado.

En el Seguro de invalidez, vejez y muerte

En el año 2003, la Superintendencia encontró que existían 901 personas que ya habían fallecido, a las que se seguía emitiendo pensiones (Regional 2). Esto fue corregido a raíz de las disposiciones del organismo de control. Se dispuso también supervivencias periódicas y actualización per-

¹⁴ Informes de auditoría in situ a las diferentes entidades controladas realizados por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

manente del Convenio con el Registro Civil. Cabe señalar que a esa fecha, no tenían Convenio con el Registro Civil.

Se ha encontrado que continúan aceptando cédulas ficticias y se determinó que hubo duplicación de pensiones.

Las liquidaciones de las pensiones se realizan en forma manual lo que ocasiona riesgo en manejo de información y mucha demora en la atención al afiliado y en la entrega de las pensiones.

El sistema informático es caótico, se han tratado de implementar programas parches para dar solución a ciertos problemas, sin embargo, no se ha dado solución estructural a los mismos.

En la historia laboral de los afiliados, existen muchos vacíos de información lo que ocasionan retraso en la liquidación de las pensiones.

No existen herramientas de trabajo como material de oficina, computadoras, etc.

Se encontraron fallas de control en los procesos de supervivencia que se realizaban.

La capacidad del sistema informático no es suficiente como para realizar otras funciones, esto ocasiona retraso en el trabajo o que no funciona el sistema. Los documentos de los afiliados no son archivados adecuadamente.

Existe centralización de información en la Dirección Provincial de Pichincha lo cual provoca retrasos y duplicidad en el trabajo.

Algunos procesos realizados en forma manual podrían automatizarse brindando agilidad y seguridad en el procesamiento de la información.

Riesgo tecnológico

El proyecto de historia laboral pretendía establecer un nuevo sistema informático con tecnología de punta, lamentablemente dicho proyecto se estancó por cambio de prioridades de las autoridades del IESS, las que han sufrido una rotación importante, y hasta la fecha no está implementado en su totalidad.

Los equipos que mantiene el IESS son obsoletos (un IBM 390) y los lenguajes en los que se lo programa también.

Las bases de datos no están depuradas y existen múltiples problemas tecnológicos de respaldo, capacidad, etc.

Conclusiones finales

- Existe la necesidad urgente de realizar una reforma estructural integral a la seguridad social ecuatoriana. Es necesario que la reforma sea profunda y se oriente hacia cambiar la estructura administrativa del IESS y de las instituciones de la Fuerza Pública.
- Dadas las circunstancias y la realidad presentadas en este trabajo, y luego de evidenciar que no se han cumplido ni siquiera las disposiciones que estuvieron señaladas a nivel constitucional, se puede afirmar que el país necesita una nueva Institución administradora de la seguridad social.
- Lamentablemente el IESS, no ha cumplido su misión ni está cumpliendo sus objetivos primordiales.
- Si no se realiza una transformación profunda y una reforma estructural del principal administrador, ningún sistema de seguridad social y de pensiones funcionará. Debe tenderse a un manejo exclusivamente técnico de la seguridad social y eso no se ha dado a lo largo de los últimos setenta años.
- La reforma debe presentar un sistema con viabilidad financiera en el largo plazo, atacando déficit actuarial y disminuyendo impacto fiscal.
- Los afiliados activos ya no pueden sostener el número de pasivos en un sistema de reparto. El déficit actuarial se disminuiría de manera considerativa el momento de la implementación de un sistema con tres pilares.
- Por lo tanto, un sistema mixto de pensiones (solidario) sería un sistema adecuado y viable que traiga consigo múltiples soluciones a los problemas planteados.

- La Asamblea Nacional Constituyente instaurada en el Ecuador, tiene por tanto la oportunidad histórica de realizar el cambio profundo que este país necesita en el área de seguridad social.