

# UCUENCA

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Maestría en Derecho Laboral y Seguridad Social

Implementación de Formas Complementarias de Ahorro Previsional al Actual Sistema de Pensiones del Ecuador para recuperar su Sostenibilidad.

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Magíster en Derecho Laboral y Seguridad Social

Autora:

Blanca Esther Peñafiel Ortega

CI:0302217260

blankysp@hotmail.com

Director:

Wilson Manolo Rodas Beltrán

CI: 0301489902

**Cuenca-Ecuador**

27-octubre-2022

## **Resumen:**

Solventar la crisis financiera del sistema de pensiones, heredada por años, constituye un asunto pendiente que el gobierno ecuatoriano ha pospuesto más tiempo del debido, con secuelas irreversibles, que el mantener el fondo en las condiciones actuales resulta impensable, pues augura su certera debacle económica. Tal cuestionamiento evocó la necesidad urgente de cambio y un planteamiento de reforma al rescate de la previsión social de nuestro país. Esta propuesta de reestructuración del sistema, basado en la implementación de sistemas complementarios de cuentas individuales, al clásico de reparto, para dotarlo de soporte financiero, resulta el mecanismo más viable a nuestra comprensión y a donde se ha enfocado esta investigación. Me serví para ello de una exhaustiva revisión bibliográfica encaminada a determinar la compatibilidad, factibilidad y adaptabilidad de la propuesta presentada (modelo mixto), con la realidad y particularidad de la seguridad social de nuestro país y con mayor énfasis en la capacidad de este nuevo modelo para equilibrar las finanzas del sistema de pensiones que le dote de sostenibilidad financiera a largo plazo, además de formular al gobierno una salida a la encrucijada económica en la que se encuentra la seguridad social contemporánea.

**Palabras claves:** Sistema de reparto. Capitalización individual. Contribución definida. Beneficio definido. Sistema multipar de pensiones.

**Abstract:**

To help to solve the financial crisis of the pension system, inherited for years, constitutes a pending act that the Ecuadorian government has postponed for more time than the normal, with irreversible consequences, that maintaining the fund in the current conditions remains unthinkable since it predicts its certain economic debacle. Such questioning evoked the urgent need for a change and a reformist approach to rescue of social security in our country. This proposal for the restructuring of the system, based on the implementation of complementary systems of individual accounts, to the classic pay-as-you-go system, to provide it with financial support, is in our opinion the most viable mechanism and on which this research has focused. For this purpose, I used an exhaustive bibliographic review aimed at determining the compatibility, feasibility and adaptability of the proposal presented (mixed model), with the reality and particularity of social security in our country and with greater emphasis on the capacity of this new model to balance the finances of the pension system that give it long-term financial sustainability, in addition to formulating for the government a way out of the economic crossroads in which contemporary social security finds itself.

**Keywords:** Distribution system. Individual capitalization. Defined contribution. Defined benefit. Multipar pension system.

## Índice

### **1. CAPITULO I. RÉGIMEN DE PENSIONES ECUATORIANO**

#### **1.1.SISTEMA GENERAL DE PENSIONES**

- 1.1.1. Principios de la Seguridad Social y Modelos de Seguros Sociales
- 1.1.2. La seguridad Social y el Sistema de Pensiones Ecuatoriano
- 1.1.3. Cobertura, Suficiencia y Sostenibilidad
- 1.1.4. Contexto Económico, Laboral y el Desempleo en el Ecuador

#### **1.2.SITUACIÓN ACTUAL DEL RÉGIMEN DE PENSIONES**

- 1.2.1. Normativa, Administración y Prestaciones
- 1.2.2. Falta de Congruencia de la Ley de Seguridad Social
- 1.2.3. La Gobernanza en la Seguridad Social
- 1.2.4. El Gasto Fiscal en la Protección Social

### **2. CAPITULO II. PROBLEMAS DE SOSTENIBILIDAD DEL FONDO DE PENSIONES ECUATORIANO**

#### **2.1.FACTORES DE DESEQUILIBRIO FINANCIERO**

- 2.1.1. Factores Externos: Transición Demográfica: Relación de Dependencia Demográfica y Relación de Apoyo Potencial
- 2.1.2. Factores Internos: Supresión de la contribución estatal del 40%, Adopción de la Resolución CD. 501, Deuda Estatal y Otros factores.
- 2.1.3. Órgano de Control: Superintendencia de Bancos
- 2.1.4. El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

#### **2.2.EL PROBLEMA CRÓNICO DE FINANCIAMIENTO**

- 2.2.1. Déficit e Insostenibilidad del Sistema: Escenarios Pre-pandemia

- 2.2.2. La Pandemia y la Sostenibilidad del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte: Escenarios Pos-pandemia
- 2.2.3. Percepción de Funcionarios, Afiliados, Jubilados y Empleadores sobre la Situación Financiera de la Seguridad Social y el Sistema de Pensiones

### **3. CAPITULO III. REFORMAS AL SISTEMA DE PENSIONES**

#### **3.1.SISTEMAS COMPLEMENTARIOS**

- 3.1.1. Reforma del Sistema de Pensiones: Reformas Estructurales
- 3.1.2. Sistemas de Capitalización Individual: Modelo Multipar del Banco Mundial
- 3.1.3. Modelo Multipar de Pensiones de la OIT
- 3.1.4. Sistema Mixto de Pensiones: La Solidaridad

#### **3.2. EL CUADRO JURÍDICO ECUATORIANO**

- 3.2.1. Reformas Estructurales del Sistema de Pensiones Ecuatoriano: Ley 2001-55
- 3.2.2. Sistema Mixto de Pensiones para el Ecuador: Viabilidad de la Reforma
- 3.2.3. Alternativas para la Implementación de Cuentas Individuales Complementarias al Sistema de Reparto
- 3.2.4. Propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Social para la Implementación de Sistemas Complementarios al Sistema de Régimen de Pensiones: Sostenibilidad del Régimen de Pensiones

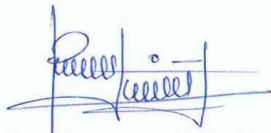
## Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional

---

Blanca Esther Peñafiel Ortega, en calidad de autor/a y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación "Implementación de Formas Complementarias de Ahorro Previsional al Actual Sistema de Pensiones del Ecuador para recuperar su Sostenibilidad", de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 27 de octubre de 2022



---

Blanca Esther Peñafiel Ortega

C.I: 0302217260

## Cláusula de Propiedad Intelectual

---

Blanca Esther Peñafiel Ortega, autor/a del trabajo de titulación "Implementación de Formas Complementarias de Ahorro Previsional al Actual Sistema de Pensiones del Ecuador para recuperar su Sostenibilidad", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, 27 de octubre de 2022



---

Blanca Esther Peñafiel Ortega  
C.I: 0302217260

## Introducción

“El pago de las pensiones jubilares del IESS peligra en los próximos 5 y 7 años” (Briceño, 2022). Como este, son algunos de los titulares de diferentes diarios nacionales que anuncian la angustiosa realidad, quizá difícil de asimilar para miles de afiliados y jubilados, que en torno a ello se cuestionan sobre ¿Cuáles son las causas de tal insolvencia? ¿Qué ha hecho el gobierno para remediar aquella situación? y ¿Cuáles serían las posibles soluciones a dicha problemática?

No cabe duda que la sostenibilidad actual del régimen de pensiones en la seguridad social, es una problemática que preocupa a todos, que, al incluirme, eh inclinado mi investigación en profundizarla, pormenorizarla y replantearla. En este intento y ante el reto que aquello involucra, pusimos en duda la capacidad per se del modelo de seguro social que ostentamos, así como la utilidad de seguir conservándolo en los términos actuales, pues su desempeño y resultados proyectaban la necesidad de propender a un cambio estructural del sistema, a partir de un enfoque que diste de propuestas basadas en ideas preconcebidas de otros marcos legales, que a pesar de su apogeo, no tuvieron cabida en nuestro medio ya sea por defectos de fondo o en general ser ajenos y apartarse de requerimientos jurídicos propios. Sobre aquella experiencia y tras comprender la necesidad de una propuesta pensada y adaptada desde nuestras necesidades y requerimientos, nace un proyecto que lejos de emular bosquejos anteriormente fallidos, propone uno, que superado cualquier falencia de tipo jurídico y practico, está dotado de propiedades y mecanismos que desde nuestra realidad pongan fin al desajuste económico del fondo.



Para ello y como primer capítulo, me he adentrado a la comprensión de la seguridad social de nuestro país, a partir del conocimiento de la realidad laboral, económica y jurídica que la circunda y que sin dejar de lado valiosos aspectos como el cuadro jurídico, gobernanza e institucionalidad del seguro, el panorama concebido no fue alentador. Ya en contexto, determinar los factores que causaron su desfinanciamiento y aquellos que lo acentuaron y aceleraron, figuró como siguiente paso y capítulo segundo, dando una comprensión más profunda de la situación, lo cual agravó el escenario inicialmente concebido. Todo ello nos condujo como último paso en el capítulo tres, a sopesar de entre tantas, aquella alternativa que se ajuste a la realidad y requerimiento jurídico, económico y laboral propio, para concluir recomendando y formulando un esquema no distante al nuestro, pero que desde el análisis realizado y la experticia de quienes lo concibieron, lo perfecciona y fortalece. En definitiva, este nuevo sistema híbrido, cuya dualidad entre el reparto y capitalización individual, que obra como complemento perfecto, estará en la capacidad de dotar de sostenibilidad a un sistema público debilitado, aliviando no solo sus arcas, sino las estatales, sin descuidar la cobertura y suficiencia del sistema. Esta idea visionaria culminará con la implementación de un esquema multi-par, erigido por pilares que funcionarán simultáneamente en respuesta a los requerimientos de los grupos sociales y sus ingresos, conforme el planteamiento realizado por la OIT, sobre el esquema multi-par de pensiones.

## CAPITULO I

### RÉGIMEN DE PENSIONES ECUATORIANO

#### SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

##### **Principios de la Seguridad Social**

Ajustada a la normativa internacional y constitucional, la Seguridad Social en nuestro país tiene su génesis y sustento en principios rectores claramente definidos en el artículo primero de la Ley de Seguridad Social; los cuales, al tenor de este, son los que determinan la organización y funcionamiento de la seguridad social. Pormenorizadamente el artículo uno además de enunciarlos, nos da un alcance conceptual de lo que debe entenderse por cada uno de ellos; postulándolos de la siguiente manera: Principio de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia (Ley de Seguridad Social, 2001). A ellos la Constitución del Ecuador, (2018) adiciona otros, como el de inclusión e integración (art 367) y los considerados en el art 34, referidos al principio de transparencia en la gestión de los recursos y el de participación ciudadana o popular (Salcedo et al., 2019, pág. 43). Todos, internacionalmente sustentados en convenios como el 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), difundidos por la Organización Internacional del Trabajo (Casalí et al., 2019, pág. 1).

Las referencias conceptuales que la Ley de Seguridad Social, (2001) da sobre cada principio, son sumamente claras, con ideas concisas de cómo se los debe concebir; por ello precisa que se los trasladen a este texto en la forma que normativamente han sido

planteados, con algunas puntualizaciones que sobre cada uno de ellos fuere necesario realizar:

**Solidaridad.**- se lo concibe como la ayuda entre las personas aseguradas para el financiamiento conjunto de las prestaciones básicas (Ley de Seguridad Social, 2001, pág. 1). Sobre este principio, al cual se lo ha denominado no únicamente de solidaridad, sino de solidaridad social y financiamiento colectivo, dice ser el centro de la seguridad social y se destaca por generar efectos redistributivos (Valverde et al., 2019, pág. 6); lo cual tiene sentido pues en el caso de las pensiones, este principio se efectiviza entre los trabajadores con mayores salarios con relación a trabajadores con niveles de ingresos reducidos. A nivel internacional se promueve este principio entre las personas activas y no activas, entre los que más tienen y quienes se encuentran en vulnerabilidad y entre las generaciones activas y futuras; una suerte de solidaridad intra e intergeneracional para alcanzar la cohesión social. (Casalí & Farné, s. f., pág. 9).

**Obligatoriedad.** - básicamente se refiere al derecho de todo trabajador a afiliarse o ser afiliado sin que sufra disminución, alteración o supresión de su derecho. Fija para el efecto la misma normativa, art 2, quienes son los sujetos obligados a solicitar protección, formulando una lista que básicamente en los términos de la misma ley, engloba a todos quienes perciben ingresos por ejecutar una obra o prestar un servicio y que la podríamos dividir entre los asalariados y trabajadores independientes (Ley de Seguridad Social, 2001, pág. 2).

**Universalidad.**- garantía otorgada a favor de la población para acceder en igualdad de condiciones a las prestaciones del Seguro General Obligatorio (Ley de Seguridad Social, 2001, pág. 1).

Como derecho humano, la seguridad social, corresponde a todo individuo por su sola condición. Este derecho se encuentra reconocido adicionalmente en la constitución de la OIT, así como en la Declaración de los Derechos Humanos e instrumentos de las Naciones Unidas. (Valverde et al., 2019, pág., 6), y sin duda alguna en la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social (No. 202), (2012) al declarar la “universalidad de la protección”, como el principio directamente relacionado con la solidaridad social y cuya aplicabilidad constituye responsabilidad del Estado.

**Equidad.**- alusivo a la proporcionalidad existente entre las pensiones y prestaciones, según los montos aportados o esfuerzo de los contribuyentes (Ley de Seguridad Social, 2001, pág. 1).

**Eficiencia.**- este principio cobra doble sentido, por una parte se refiere al adecuado manejo de las aportaciones y recursos del Seguro y por otra a la garantía de eficiencia en la prestación de los beneficios a los asegurados, siendo la una efecto de la otra (Ley de Seguridad Social, 200, pág. 1).

Está estrechamente ligado al Principio sobre Gestión Financiera y Administración Sanas, Responsables y Transparentes, así como al Principio de Servicios Públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social, ambos recogidos en la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social (No. 202), (2012)

**Subsidiariedad.**- directamente relacionado con la ayuda o el auxilio que debe prestar el Estado para con el Seguro (Ley de Seguridad Social, 2001, pág. 1); muchos autores consideran que este principio básicamente se funda en la solidaridad pero esta vez transferida no a los afiliados, sino al gobierno. Valverde et al., (2019), considera al estado como el actor primordialmente responsable de la “sostenibilidad financiera y económica” del seguro, encaminado a garantizar las prestaciones plenamente reconocidas en el marco legal.

**Suficiencia.**- este principio se lo ha descrito como “la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del Seguro, según el grado de deterioro de la capacidad para trabajar y la pérdida de ingreso del asegurado” (Ley de Seguridad Social, 2001, pág. 2). Valverde et al., (2019), lo sintetiza como el derecho de los individuos a prestaciones definidas, prescritas por ley. La Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida (núm. 67) (1944) plantea respecto de la suficiencia de las prestaciones, en su numeral 22 y 23, que deberían reemplazar las ganancias, las pérdidas y deben ser proporcionales con los ingresos anteriores del asegurado.

Complementariamente y a pesar de no haber sido considerados por nuestro marco legal, la OIT hace alusión para el diseño específico de los sistemas de pensiones a principios como el de no discriminación, igualdad de género y capacidad de respuesta a las necesidades especiales; que tiene como fin compensar las desigualdades entre hombres y mujeres dadas en el mercado de trabajo, mediante políticas públicas tendientes a revertir este patrón. Se habla también del Principio de Sostenibilidad Financiera, Fiscal y Económica, y la responsabilidad del estado a garantizar una protección funcional e integral. Finalmente nos

presentan, el principio de Gestión y Administración Financieras Sólidas y Transparentes, para la buena gobernanza del sistema y el Principio de Participación de los Interlocutores Sociales y Celebración de consultas con otras partes interesadas, basado en el indispensable diálogo social y la representación y participación estatal, obrera y patronal en el régimen (Valverde et al., 2019, pág. 7).

## **Modelos de Seguros Sociales**

Como resultado de un largo proceso histórico, la Seguridad Social, ha pasado por tres etapas claramente diferenciadas: de los Procedimientos Indiferenciados de Garantías la primera; los seguros sociales la segunda y la seguridad social la tercera (Nugent, 1997, pág. 606). Es justamente en la segunda etapa que se originan los dos modelos más destacados de los seguros sociales: el primero con Bismark a la cabeza, quien “con la finalidad de apaciguar la agitación reinante en el movimiento obrero,” derivada de jornadas extenuantes, explotación de mujeres y niños, bajo el lema “es necesario un poco de socialismo para evitar tener socialistas”, promueve la creación de varias leyes como la de seguros de enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez y vejez (Porrás, 2015, pág. 97) que marcó el nacimiento del modelo Bismarkiano, constituyéndose como uno de los más grandes de la seguridad social fundamentado en la relación bilateral y el aporte obligatorio del asegurado y el empleador (UNAM, 2015, pág. 8). En este modelo “la cobertura depende de la condición laboral del individuo” (Porrás, 2015, pág. 97) y se trata de un “modelo clásico, pensado en el obrero de la fábrica” (Sánchez Vera, 2021, pág. 300).

Décadas más tarde, en el siglo XX, nace el modelo inglés, a manos de William Beveridge, quien presidiendo una Comisión Interdepartamental para la Seguridad Social y Servicios Afines, identifica problemas en la cobertura y redacta su “Report on Social Insurance and Allied Services” (Porras, 2015, pág. 98), en el cual destaca entre otras deficiencias “la limitación del seguro obligatorio a las personas que trabajan” y la mayor necesidad de protección social que tienen los trabajadores independientes al ser más pobres (UNAM, 2015, pág. 10). Las recomendaciones dadas en el informe fueron acogidas por el gobierno, consolidándose un sistema más amplio, con tendencia a la universalización, a fin de proteger a la población en general (Nugent, 1997, pág. 615), independientemente de la calidad de trabajador, debiendo mediar únicamente una situación de necesidad (Porras, 2015, pág. 98), y el financiamiento gubernamental vía impuestos (UNAM, 2015, pág. 12).

Porras, (2015), en su obra considera que en nuestra región no existe un modelo definido según nuestra realidad y particularidades, pues se ha limitado a adoptar modelos originados en sociedades industrializadas ya sea el ideado por Bismark, Beveridge o bien una aproximación a un modelo que concentra postulados de uno y otro (Acuña et al., 2015, pág. 415). Situación percibida en nuestro país, pues a decir de Sánchez Vera, (2021), ostentamos un modelo que combina el modelo de Bismark con el de Beveridge.

## **La Seguridad Social en Ecuador**

Si entendemos a la seguridad social como un derecho humano que se hace extensible a toda la población sin distinción y al seguro social como uno de los mecanismos que lo efectiviza, y que al estar fuertemente vinculado con la relación laboral de la persona

(Porras, 2015, pág. 91), la seguridad social ecuatoriana de carácter público y universal es viabilizada entre otros, por tres de sus entidades: el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad de las Fuerzas Armadas (ISFFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL), que en su conjunto constituyen el sistema contributivo ecuatoriano. Al IESS, se le ha dispuesto la prestación del Seguro General Obligatorio (Casalí, Vallejo, et al., 2021a), a través de tres seguros: Seguro de Salud, Individual y Familiar, Seguro de Riesgos de Trabajo, Seguro Campesino y Seguro de Pensiones.(Salcedo et al., 2019, pág. 318).

Para quienes no formen parte de dicho sector, por carecer de una relación laboral o no gozar de capacidad contributiva, se ha establecido como otro medio para efectivizar la seguridad social, el régimen no contributivo o piso mínimo de protección social (Porras, 2015, pág.92), y que en nuestro país se originó en un contexto de crisis financiera a finales de los noventa e inicios del 2000, con la creación de programas sociales que en su conjunto fueron denominados “Plan Social de Emergencia” para el alivio de la pobreza y que a su vez integraban la Red de Protección Social. Uno de ellos lo fue el “Bono Solidario”, que tiempo después se lo denominó Bono de Desarrollo Humano, eje central de las acciones no contributivas gubernamentales y consistente en transferencias condicionadas principalmente a favor de madres de familia con hijos menores de edad, adultos mayores y personas con discapacidad en segundo plano (Carranza Barona & Cisneros, 2014, pág. 36). Actualmente este bono es parte de una serie de iniciativas no contributivas entre las que destacan Bono de Desarrollo Humano con Componente Variable, Mis Mejores Años, Pensión Adultos Mayores, Bono Joaquín Gallegos Lara, Toda Una Vida, Pensión para



personas con discapacidad y cobertura de contingencias. Con la pandemia surgieron otros programas temporales, como el Bono de Protección Familiar para la emergencia sanitaria, en la provincia de Galápagos (OIT, 2022, pág. 72). De todos ellos, dos son los programas de transferencia monetaria a favor de los adultos mayores en condición de vulnerabilidad: Pensión Adulto Mayor (PAM), consistente en un bono por \$ 50 para quienes se encuentren en situación de pobreza y el programa “Mis Mejores Años”, para los adultos mayores que se hallen en situación de extrema pobreza, por el monto de 100 dólares, financiados mediante impuestos, pero cuyo monto así como las condiciones de acceso no han sido fijadas legalmente, haciéndolos susceptibles a variaciones sujetas a disponibilidad presupuestaria y voluntad política (OIT, 2022, pág. 10). La fragmentación de este sistema de cuidado, se evidencia a partir de la diversidad de programas gestionados por parte de la también diversa intervención de ministerios, muestra de ello son los programas de desarrollo infantil y la atención de adultos mayores a cargo del MIES, los programas para personas con discapacidad en manos de la Vicepresidencia, el MIES y el MSP, entre otros casos. Y aunque es verdad que se ha pretendido que la atención para los grupos vulnerables se adecúe a cada ciclo de vida, la necesidad de erigir un sistema integral es inminente (Carranza Barona & Cisneros, 2014, pág. 39).

Para economías en desarrollo como la nuestra, a pesar de que las pensiones no contributivas constituyen un mecanismo para contrarrestar la poca cobertura de los regímenes contributivos, la implementación de un piso de protección social que asegure a los adultos mayores un nivel de vida digna, a partir de la garantía de un ingreso básico, no es universal, pues sin desconocer la existencia de instituciones y programas a cargo de estas prestaciones

básicas, son estos fragmentados, descoordinados e insuficientes por no cubrir a toda la población sino parte de ella (OIT, 2022, pág. 8).

Pese a ello, el porcentaje de beneficiarios de pensiones no contributivas en nuestro país, han experimentado un crecimiento, pues frente a los 375 mil destinatarios (5% PEA) en 2015, para 2021, alcanzó los 711 mil personas (8% PEA) que gozan de una cobertura no contributiva (Cornejo & Iturralde, 2022, pág. 26).

## **El Sistema de Pensiones Ecuatoriano**

Cisneros Campana, (2018), nos habla de tres momentos claramente definidos en el Sistema de Pensiones ecuatoriano, uno que da inicio con la Caja de Pensiones (Decreto N.º 18 publicado en el Registro Oficial N.º 59, 1928), otro sobre el nacimiento del Instituto Nacional de Previsión (Decreto Supremo No. 12 de 2 de octubre de 1935), con cajas de previsión a su cargo; y un tercero actual, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Decreto Supremo No. 40, publicado en el Registro Oficial No. 15, de 10 de julio de 1970); menciona además que cada uno está claramente definido y que resultado de los dos primeros es el actual sistema de Seguridad Social, nutrido por los alcances y retrocesos de aquellos.

Galiano Maritan & Bravo Placeres, (2019), quienes además de hacer igual distinción sobre las etapas en las que fue instituida la seguridad social, perciben al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), como una entidad autónoma, con personería jurídica propia, encargada de la prestación de las contingencias del seguro a favor de sus afiliados. Noción equivalente a la invocada por el art 16 de la Ley de Seguridad Social, (2001), el cual

además amplía su contenido sobre el objeto de la entidad, consistente en la prestación del Seguro General Obligatorio (SGO), que a su vez y como se había dicho ya, abarca cuatro seguros, uno de ellos, el de Pensiones que cubre las contingencias de Invalidez, Vejez y Muerte (Salcedo et al., 2019, pág. 25).

El Sistema de Pensiones Ecuatoriano con administración de competencia del IESS (Contreras, 2018, pág. 33) se caracteriza por ser público, de reparto, beneficio definido y de prima media general.

Por mandato constitucional la seguridad social y por extensión el régimen de pensiones será público y el inciso primero del artículo 367 de la norma en mención lo sustenta “El sistema de seguridad social es público...”, cuya responsabilidad le compete al Estado, pero que al margen de sus competencias ha sido delegada al IESS según el art. 370 de Ley de Seguridad Social, (2001). La razón que justifica que sea el sector público el que preste el seguro contra la vejez, radica en la existencia de la selección adversa, el riesgo moral y las economías de alcance.

Un sistema de reparto involucra que las pensiones de cada generación son financiadas por generaciones que se encuentren activas o en el periodo de vida laboral, mediante transferencias intergeneracionales de renta (Jimeno Serrano, 2003, ), o dicho en otros términos, se trata de un “contrato entre generaciones en que los económicamente activos aportan sus cotizaciones al sistema para el pago de pensiones de quienes ya están retirados, y para la acumulación de un fondo de reserva intertemporal ”(CEPAL, 2016, pág. 11)

Que un sistema de prestación sea definido o de beneficio definido, implica a su vez que la tasa de reparto o la pensión jubilar guarde inmediata relación con el salario y el tiempo cotizado, existiendo por consiguiente proporcionalidad entre el uno y el otro, por ello a mayores ingresos y tiempo cotizado, mayor monto a percibir, lo mismo ocurre a la inversa (Jimeno Serrano, 2003,pag. 9). El beneficio se determinará en virtud de una fórmula para el cálculo según el salario, los años de servicio , la edad del trabajador, entre otros factores (CEPAL, 2016, pág. 11).

Y finalmente sobre el sistema de financiamiento del seguro, las opiniones son coincidentes al afirmar que no existe normativa que lo defina, lo cual además de restarle “margen de maniobra para mantener el equilibrio en el fondo” constituye un factor que contribuye al desequilibrio financiero del sistema de pensiones (Casalí et al., 2019, pág. 17); sin embargo consta en la Resolución C.D. 501, (2015), una prima constante de 10,56%, lo que hace pensar que se trata de un sistema de Prima Media General (Casalí et al., 2021, pág. 33), entendiéndose como tal, que la tasa de aporte constante es definida inicialmente en porcentajes capaces de garantizar en forma indefinida la viabilidad financiera del sistema (CEPAL, 2016, pág. 12). Los expertos recomiendan sin embargo que se acoja una prima escalonada, que “plantea períodos de equilibrio de 10 a 15 años y con base en ellos se modifica la prima.” (CEPAL, 2016, pág. 12) para una estabilidad futura del sistema. (Casalí et al., 2021, pág. 33). En general es imperante que se defina “el sistema financiero para que, tanto las obligaciones, como las expectativas de los beneficios de los afiliados se transparenten” (Casalí et al., 2019, pág. 17).

Todas estas características han dan paso a lo que es el actual sistema de pensiones, que para Cisneros Campana, (2018) , no es sino “la seguridad de ingresos para los adultos mayores”. Arenas de Mesa, (2019), en cambio concibe la referida idea como el objetivo del sistema, consistente en “proveer un seguro de ingresos, que permite distribuir el consumo a lo largo del ciclo de vida”.

Coincidimos con Jimeno Serrano, (2003), para quien, además del aseguramiento a los individuos contra las contingencia de la vejez, el sistema de pensiones en general busca la reducción de la pobreza, y agrega Cisneros Campana, (2018) la redistribución de los ingresos; postura que es replicada por la OIT, (2017), al considerar que los sistemas públicos de pensiones en base a la experiencia, evidencian ser un instrumento para garantizar los ingresos en la vejez, combatir la pobreza y la desigualdad social.

Cisneros Campana, (2018) cuestiona el objeto último del sistema, pues a su criterio la distribución de los ingresos denota un sistema que estaría actuando como herramienta para generar igualdad, sin embargo al existir un gran porcentaje que no tiene acceso a una pensión o en general a la seguridad social, no se puede hablar de la efectivización de este objetivo o por lo menos no en forma total.

Finalmente, no es posible entender un Sistema de Pensiones, sin remitirnos a tres de los aspectos o elementos más cruciales para evaluar su sostenibilidad, que para Arenas de Mesa, (2019) y Cisneros Campana, (2018), son: la cobertura adecuada, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera, cuya profundización implica una visión sobre la

viabilidad futura del sistema y los desafíos para los regímenes de pensiones, en la opinión de Arenas de Mesa, (2019).

## **Cobertura**

Por cobertura según criterio de Casalí et al.,(2019), entenderemos como “el alcance, magnitud y nivel de las prestaciones de un programa o sistema de seguridad social respecto de una población”. La cobertura puede ser medida desde el punto de vista legal o de la efectividad. Así, entiéndase por cobertura legal, “el alcance de los derechos legales que ofrecen los marcos jurídicos vigentes” y por cobertura efectiva “la aplicación real de esos marcos jurídicos” (OIT, 2017, pág., 88).

## **Cobertura Legal**

La ley de Seguridad Social, es bastante explícita al recoger mediante un listado, quienes son los sujetos que gozarán de la protección del Seguro General Obligatorio, que sucintamente los resume en quienes ejercen una actividad económica ya sea en forma dependiente o independiente y entre quienes no se incluyan en el primer grupo, alusivo a los afiliados voluntarios (Porrás, 2015, pág. 101). Concretamente dentro del primer grupo se encasilla al trabajador en relación de dependencia, el trabajador autónomo, el profesional en libre ejercicio, el administrador o patrono de un negocio; los trabajadores del hogar no remunerado y demás obligados normativamente (Ley de Seguridad Social, 2001, pág.2).

De la enumeración dada, los trabajadores en relación de dependencia, al parecer son los únicos para quienes es aplicable la obligatoriedad de la afiliación (Porrás, 2015, pág. 102), pues a raíz de la Resolución 467, (2014) del IESS, se dispone el carácter facultativo de

pertenecer o no al seguro general para quienes tengan ingresos sin relación de dependencia o independientes.

En su afán de efectivizar el principio constitucional sobre la universalización de la seguridad social, al grupo que según el art 2 de la Ley de Seguridad Social, gozan de cobertura, le han sumado otros, que si bien dejan constancia del avance en la ampliación de la cobertura, “tales extensiones no han contado con los debidos estudios actuariales” lo que pone en riesgo la viabilidad financiera del sistema (Porrás, 2015, pág. 102).

Complementariamente nuestra legislación en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Social, (2001) se refiere a los riesgos a cubrir para quienes se encuentren bajo el régimen del Seguro General Obligatorio, dentro de los cuales engloba: Enfermedad; Maternidad; Riesgos de Trabajo; Vejez, Invalidez y muerte, Cesantía, y; Seguro de Desempleo.

## **Cobertura Efectiva**

Conocer la dimensión de la cobertura efectiva nos permitirá conocer también el grado de aplicabilidad del marco normativo que lo regula, (OIT, 2018, pág. 81). Sin embargo, su determinación según Casalí, Vallejo, et al., (2021), presenta cierto grado de dificultad en nuestro país, por la variabilidad de las tasas de afiliados y pensionados producto de la fluctuación en la cobertura (Salcedo et al.,2019, pág. 323). Variaciones que a su vez tienen su razón de ser en el cambio de la economía de un país y su mercado de trabajo (Casalí, Vallejo, et al., 2021, pág. 28).

Según estimaciones de la OIT, (2017), solo un 29% de la población mundial está cubierta por el seguro y el 71% carece de ella o lo tiene en forma parcial, tachándola como

deficiente. Esta realidad está reflejada en mayor magnitud en Latinoamérica, pues para Casalí, Vallejo, et al., (2021) el 67,6% de la población está protegida efectivamente (un beneficio por lo menos), y el mayor porcentaje excluido de programas de protección social.

En el caso ecuatoriano, por el nivel de cobertura que ostenta, ha sido encasillada por la OIT, (2018), dentro de la categoría de baja o muy baja. Criterio que concuerda con los porcentajes de cobertura generados a partir de encuestas practicadas por el INEC, (2022), pues para enero de 2022 y del total de 12,8 millones de personas en edad de trabajar (PET) y 8,8 millones de personas que se encuentran económicamente activas (PEA), solo 2.306.291 millones de personas gozan de un empleo pleno (33,1%), frente a los 2.854.950 millones de personas que se encuentran dentro del empleo no adecuado (60,9%) y a los 410.412 personas desempleadas (5,4%), sin dejar de lado a las personas con empleo que se encuentran en la informalidad que corresponde al 50,1%.

En general hasta mayo de 2021, se contaba con 3.2 millones de afiliados, de los cuales 2.8 millones formaban parte del régimen contributivo y los restantes del régimen no contributivo. Con la pandemia, el descenso fue inminente, pues a febrero de 2020 se contrajo a los 3 millones de afiliados (Cornejo & Iturralde, 2022, pág. 24). A pesar de los desalentadores niveles de cobertura, según información proporcionada por El Universo, (2022), a febrero de 2022 “ Las afiliaciones en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) crecieron en 105.686 en el periodo enero 2021 a enero 2022.”, resultado un total de 3.551.061 afiliados que se suman al seguro; cifras que continúan siendo inferiores a las mantenidas en enero de 2019, al sumar 3.698.903 de afiliados, resalta el IESS, citado por este diario.



Los datos expuestos y abordados sobre la cobertura contributiva de nuestro país, constituye una aproximación de los virtuales pensionados en los subsiguientes años, más aquello no puede considerarse infalible, pues no implica que la totalidad de afiliados van a acceder a la jubilación y pensión, debido a la condicionalidad del derecho al cumplimiento de requisitos fijados en el marco legal (Casalí, Bertranou, et al., 2021, pág. y 53), y que por lo tanto constituyen meras expectativas para los afiliados y meras conjeturas para nosotros.

En cuanto a la cobertura efectiva de los adultos mayores, esta tampoco se extiende a la totalidad de personas mayores de 65 años, pues para 2020 solo el 68,5% son beneficiarios de una pensión sea esta contributiva, semicontributiva. o no contributiva. De ello solo el 26,9% es beneficiaria de una pensión de vejez del IESS, el 26,5% de una pensión no contributiva y el 15,1% de una pensión del ISSFA, ISSPOL, SSC o IESS, ya sea por riesgos de trabajo, orfandad o viudez (OIT, 2022, pág. 13).

En general, en países de bajos ingresos como el nuestro, la cobertura efectiva está íntimamente relacionada con las estructuras del mercado laboral, por ello la elevada tasa de informalidad, se va a reflejar en el reducido porcentaje de pensionados, lo cual tiene su sustento en el también reducido número de trabajadores formales que aportan al seguro y por lo tanto se pensionan. A este factor se le añaden otros, como el nivel de ingreso de los países, la aplicación de las legislaciones y la gobernanza, que inciden en gran porcentaje en la efectivización de la cobertura. (OIT, 2017<sup>a</sup>, pág. 56) y en definitiva pueden entorpecer la extensión de la seguridad social. (OIT, 2018, pág. 36).

## **Suficiencia**

Brindar cobertura a la mayor parte de adultos mayores en estado de necesidad y garantizar un nivel de ingreso apropiado, constituyen la doble función de todo sistema de pensiones (OIT, 2017, pág. 98)

La suficiencia es concebida por la OIT, (2018) como el “nivel o cuantía de las prestaciones monetarias o en especie, medida en términos absolutos o en relación a diversos parámetros”. Siendo según la misma entidad, los ingresos recibidos por el trabajador, previa jubilación, uno de los parámetros sobre los que comúnmente se fija la pensión. En el mismo sentido considera Durán Valverde, (2008) que ese “ingreso apropiado” debe ser acorde con los niveles de cotización, lo contrario puede comprometer la sostenibilidad económica del sistema. Agrega, que la tasa de sustitución como también se la denomina, es un “indicador del grado en el que una pensión es capaz de reemplazar o sustituir el salario o ingreso que tenía el trabajador antes de la jubilación”.

La OIT, a fin de garantizar la suficiencia de las pensiones, así como la sostenibilidad de los sistemas, normativamente ha fijado tasas de remplazo mínimas para cada contingencia, así para el caso de invalidez, vejez y muerte el Convenio 102, ha precisado el 40% como tasa mínima de remplazo, porcentaje superado posteriormente en el Convenio 128, que lo eleva a 45% (Casalí et al., 2021, pág. 92).

En el caso ecuatoriano según la Resolución C.D. 100, (2017), art 30 y 31, la pensión mínima por ningún concepto podrá ser inferior al 50% del salario mínimo, ni exceder el 550% de aquel y que para 2022 corresponden a 212,50 y 2337,50 respectivamente. Los expertos consideran que los montos de remplazo son adecuados, pues en promedio

constituyen una de las mejores de la región, e incluso han existido montos cuya tasa de reemplazo han sido superior al 100% (OIT, 2020, pág. 43), pues con 20 años de aporte corresponde el 50%, 30 años el 75% y 100% con 40 años (Banco Mundial, 2021, pág. 26). De modo referencial citamos las tasas de reemplazo percibidas en el año 2017, que corresponde al 92,5%; en 2018 el 89,5% y 2019 el 91,3%. No sucede aquello respecto de las tasas de reemplazo del Seguro Social Campesino, en donde los promedios son bajos con relación al Seguro General Obligatorio. (Casalí et al., 2021, pág. 95).

Durán Valverde, (2008), sostiene que así los porcentajes, los niveles de reemplazo resultan insostenibles para cualquier sistema, y más para el nuestro, ya que evidentemente no guardan armonía con el equilibrio financiero requerido. Incluso el Banco Mundial, (2021) considera que dichas tasas son “especialmente generosas” y agrega, que resulta imperante una necesaria adecuación de los montos, los cuales deben ser afines con los aportes efectuados y la sostenibilidad del seguro de pensiones. Este fin último motivó el cambio de la fórmula de cálculo de las pensiones, mediante resolución C.D. 554, (2017), que en su vigésima séptima disposición transitoria, plasmó tal reforma como mecanismo de defensa ante los incrementos, que dados en los últimos meses, acrecentaban los montos finales de jubilación, causando perjuicio al sistema de pensiones. Razonamiento que no fue considerado por la Corte Constitucional, pues al percatarse de la disminución de la pensión provocada a un grupo de jubilados, el 28 de abril de 2021, declaró la inconstitucionalidad del segundo párrafo de la cláusula y resolución referida, dejando sin efecto la raíz sesentava como método de cálculo y el retorno al método definido previa reforma de 2017. Al respecto la OIT, (2017) estima, que por ningún motivo como medida de austeridad debieran

realizarse reformas en detrimento de la seguridad económica de los adultos mayores, sino más bien orientadas a alcanzar un equilibrio entre los objetivos y la necesaria sostenibilidad del sistema.

Para los especialistas entrevistados, estas pensiones establecidas por encima de los aportes realizados, tiene su razón de ser en el modelo mismo del régimen (Casalí et al., 2021, pág. 144), que al existir acumulación de todos los fondos de propiedad colectiva y ausencia de propiedad individual, se permite fijar pensiones desajustadas y sin ningún sustento financiero, por encima de lo actuarialmente factible (FIAP, 2020, pág. 88).

Por último para Casalí, Vallejo, et al., (2021), la suficiencia de una pensión, considerada en base a los ingresos percibidos, no debería constituir el único indicador que defina su alcance, pues los resultados de suficiencia variarán según el parámetro con el cual se compare; en nuestro caso por los bajos salarios y desigualdad salarial, da la percepción de elevadas tasas de sustitución, no así si se lo comparan con parámetros como la canasta básica vital, que de ser así no bastaría para financiarla. Durán Valverde, (2008), además opina que la suficiencia de las pensiones dependerá también de los costos de servicios básicos, como la salud, educación, vivienda entre otros factores.

Pese a todo lo expuesto, se considera que a futuro, el ajuste de los gastos del sistema imperiosamente se reflejará en tasas de remplazo más bajas (Acuña et al., 2015, pág. 417), como mecanismo tendiente a “evitar la quiebra financiera de los sistemas públicos”(FIAP, 2020, pág. 31).

## **Sostenibilidad**

“El sistema de seguridad social (...) funcionará con base en criterios de sostenibilidad...”, reza el art 368 de la Constitución del Ecuador, (2008), entendida como “el costo presente y futuro del sistema para garantizar las coberturas y el nivel de prestaciones comprometidas” (Casalí, Vallejo, et al., 2021b, pág. 102). Garantía que implica la existencia de un equilibrio entre prestaciones y su financiación, en virtud de la relación directa entre la sostenibilidad y financiación de los programas de seguridad social (Casalí et al., 2019, pág. 16) y que en términos del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) (núm. 102), 1952a), artículo 71, debe venir colectivamente de las cotizaciones y los impuestos, es decir mediante una financiación solidaria entre quienes se benefician del seguro (Recomendación sobre los Pisos de Protección Social (No. 202), 2012).

En igual sentido, se pronuncia la Constitución del Ecuador, (2018), según la cual las prestaciones serán subvencionadas con la contribución de las personas aseguradas y de los empleadores, de los trabajadores independientes asegurados y de quienes domiciliados en el exterior aporten voluntariamente, así como con los aportes del Estado. Igual enunciado hace la Ley de Seguridad Social, (2001), art. 4, pero con un minucioso y más ampliado detalle del origen de los fondos para el financiamiento de las prestaciones del seguro.

En lo referente a los ingresos del fondo de pensiones, el 65% de ellos provienen predominantemente de los aportes de los afiliados (personal y patronal), mientras que el 15% de las contribuciones del estado (40%). Y el restante 20% , por la cartera de inversiones (Cornejo & Iturralde, 2022, pág. 16). Se suman a los invocados, el aporte del 0,10% para financiar las prestaciones de la Ley Orgánica de Discapacidades y hasta antes de ser declarada inconstitucional, se contaba con el 2,76% de los ingresos por aportes de

jubilados y pensionistas para financiar el pago de la decimotercera y decimocuarta pensión y el auxilio de funerales, según Resolución C.D. 501, (2015), pero que en remplazo se impuso mediante Resolución C.D. 609, (2021), el pase de la prima de 0.5% del Seguro de Desempleo a la prima del seguro de IVM, para el financiamiento de la décima tercera y cuarta pensiones y auxilio de funerales.

Sobre los egresos del fondo, de lo recopilado en la Ley de Seguridad Social, (2001), art. 236, del Reglamento Régimen de Transición Seguro, Vejez y Muerte, (2017), art. 28, en conjunto con lo expuesto por la valuación actuarial del IESS, (2019) y Casalí et al., (2019), las prestaciones devengadas por este fondo corresponden a: gastos en pensiones de Invalidez, Vejez, Viudedad y Orfandad, gastos en décimo tercera y décimo cuarta pensión, Gasto en auxilio de funerales y Gastos Administrativos.

Según datos expuestos por el ex presidente del Consejo Directivo, Francisco Cepeda, en la sesión No. 44 de la Comisión del Derecho al Trabajo y la Seguridad Social (2021), con corte 31 de diciembre de 2021, se reportó en el fondo de pensiones ingresos de 3129 millones de dólares, frente a los 5400 millones de gastos (Ecuador Informado, 2022, pág. 1). Lo cual sin duda es una muestra de la descompensación económica, que según declaraciones del Banco Mundial, está provocando un déficit de caja en el fondo, que al crecer exponencialmente, afecta gravemente al IESS, al ser quien los asume incluso mediante desinversiones (Cornejo & Iturralde, 2022, pág. 22).

La falta de sostenibilidad del fondo de pensiones, derivado de la insuficiencia de las contribuciones para asimilar los gastos de las prestaciones, se arrastran años atrás, pero se

agudizan por factores imputables a la maduración misma del sistema (Casalí et al., 2020, pág. 17), bajas tasas de natalidad y otros elementos propios del Ecuador, como: la emisión de la Resolución C.D. 501, el incumplimiento estatal respecto del aporte del 40%, y demás aspectos que serán analizadas en su momento oportuno.

## **Contexto Económico, Laboral y el Desempleo en el Ecuador**

“La desaceleración de las economías y el consecuente estancamiento de los ingresos fiscales puso límites al esperado fortalecimiento de los necesarios programas sociales” (Casalí et al., 2021, pág. 22). Tan relevante para la seguridad social, es la economía de una nación que autores como Salcedo et al., (2019), nos habla de una dependencia del sistema de pensiones a la economía ecuatoriana y la proporcionalidad de la cobertura y las pensiones con aquella, tanto en fases de crecimiento como desaceleración económica. Pero esta sujeción, se retrotrae a la dependencia existente entre la economía nacional y los precios internacionales de las materias primas.(Casalí, Vallejo, et al., 2021<sup>a</sup>, pág. 34).

Esta cadena de dependencia torna vulnerable la economía de una nación y la hace susceptible a constantes fluctuaciones, marcadas por periodos de crecimiento y desaceleración económica (OIT, 2018, pág. 39). En efecto, durante las últimas décadas se ha observado un “comportamiento cíclico” en la economía ecuatoriana, que inicia con un crecimiento en 1990 y una posterior contracción para el periodo 1998 a 1999 que derivó en la crisis bancaria con la consecuente dolarización de la economía ecuatoriana en el 2000 (OCDE, 2020, pág. 5). Año a partir del cual le siguió una fase expansiva que se prolongaría hasta 2008, con el incremento en las importaciones y exportaciones y que se reflejó en el

crecimiento económico anual del 4,7%. (Casalí, Vallejo, et al., 2021b, pág.18). Para 2008, el mundo afrontó una crisis financiera mundial que impactó al país levemente, (OCDE, 2020, pág. 5) pero en 2009, nuevamente sobrevino otra etapa de desaceleración, producto de la crisis financiera internacional y la caída de las importaciones y exportaciones nacionales, causando la contracción de la economía en un 0.6% del PIB, ello hasta 2010-2014, etapa en la cual la economía se recuperó como efecto de los elevados precios del petróleo(Casalí, Vallejo, et al., 2021b, pág 18), hasta 2015-2016, que el Ecuador enfrentó una nueva desaceleración como impacto de la caída del precio del petróleo, desastres naturales y desaceleración de la economía mundial (OCDE, 2020, pág. 5). Panorama que se complicó en 2019, con un incipiente crecimiento de apenas el 0.1% del PIB (Casalí, Vallejo, et al., 2021b, pág. 18), y una pandemia en curso, que está trazando un escenario económico lleno de incertidumbre para nuestro país (Arenas de Mesa, 2020, pág.51).

Si tomamos en consideración lo afirmado por la OIT, (2018), que “las coberturas y las inversiones en protección social mejoran sustancialmente en las fases expansivas del ciclo económico”, lo contrario provocaría efectos adversos en la seguridad social, es decir la desaceleración de las economías y el consecuente estancamiento de los ingresos fiscales, pone límites al fortalecimiento de los programas sociales” según Casalí, Bertranou, et al., (2021). En definitiva en palabras de Salcedo et al., (2019), “el desempeño de la seguridad social, sobre todo en relación al sistema de pensiones, es comparado respecto al desempeño de la actividad económica general de la economía ecuatoriana”.

De la mano con la economía ecuatoriana, el mercado de trabajo en el que actúa el sistema de pensiones tiene sus complejidades, como lo supo señalar Salcedo et al., (2019). De tal



notoriedad es este tema para la seguridad social, que ha sido destacado no solo por organismos como la OIT, sino que múltiples autores, entre ellos, Contreras, (2018), han llegado a aseverar que por sobre cualquier otro factor, la mayor preocupación para la seguridad social tiene que ver con la situación del mercado laboral. Incluso Casalí, Vallejo, et al., (2021), destaca la importancia de este elemento, para la evaluación de desarrollo de un sistema de protección, al afirmar que no se puede prescindir de él.

Entonces, si consideramos que el funcionamiento óptimo y sostenible de la seguridad social, depende de la adecuación de este con las políticas de empleo, mercado de trabajo y salarios (OIT, 2017, pág. 25), imperativo resulta referirnos a las condiciones de empleo y en general a la estructura del mercado de trabajo nacional, por la inmediata relación existente entre estos dos factores.

Por ello Casalí, Vallejo, et al., (2021), considera que se debe partir del conocimiento del grado de participación de la población, la inserción laboral de sus grupos principales, el tipo de ocupaciones predominantes y el análisis de los sectores que se encuentran relegados del mercado laboral. El primero de ellos a su vez puede ser representado por tres indicadores: la tasa de participación, equivalente al número de trabajadores incluidos en el mercado laboral; la tasa de ocupación, referente al porcentaje de población que cuenta con trabajo, y; tasa de desempleo, referido al porcentaje de la oferta laboral que se encuentra sin empleo, a pesar del esfuerzo por encontrar uno.

Tomando como base las encuestas efectuadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, (2022), y los porcentajes dados sobre la Población en Edad de Trabajar

(PET), Población Económicamente Activa (PEA) y la Población Económicamente Inactiva (PEI), que corresponden a 12,8; 8,5; y, 4,3 millones de personas respectivamente, la tasa de participación global se ubica en 66,6% y en 47,4% la participación bruta, para enero de 2022.

A su vez la tasa de ocupación o empleo para enero de 2022, se ubicó en 63,0% a nivel nacional, porcentaje que, según la condición de actividad, corresponde al empleo adecuado el 33,1%, superior al del tercer trimestre de 2021, de 32,7% y al 29,1% del último trimestre de 2020. Si bien se evidencia un crecimiento, no llega ni a la mitad de la población ocupada. Este porcentaje, es superado por quienes se encuentran en la categoría de empleo inadecuado, compuesta de la población ocupada en el Subempleo con el 22,6%, el Otro empleo no pleno con el 25, 8% y el empleo no remunerado con el 12,5%, que registra un total de 60,9% de la población ocupada en el empleo inadecuado para enero de 2022, porcentaje bastante elevado pero que ha ido decreciendo si lo comparamos con el 61,5% del tercer trimestre de 2021, y el 64.4% de diciembre de 2020.

Cotejando estos datos con los porcentajes pre-pandemia, se evidencia en el empleo inadecuado un pronunciado crecimiento de 5,7 puntos porcentuales. Los resultados arrojados, evidencian un reducido número de trabajadores con pleno empleo o empleo adecuado, “que son los que reúnen las mejores condiciones para acceder a la protección social contributiva” (Casalí, Vallejo, et al., 2021, pág. 20). No sucede lo mismo con las diferentes categorías que conforman el empleo inadecuado, que entendido como aquel en el que se perciben ingresos inferiores al salario básico y/o trabajan menos horas que las

contempladas en la jornada laboral formal, al ser más de la mitad, “presentan carencias o debilidades en su inserción laboral” (Casalí, Vallejo, et al., 2021, pág. 20).

El incremento del empleo inadecuado en el Ecuador, a su vez tiene relación inmediata con la reducción salarial y la disminución de las horas laborales (Casalí et al., 2021, 29), y que según datos de la misma encuesta efectuada por el INEC, el promedio de horas laboradas a la semana para enero de 2022, registran 37 para hombres y 30 para mujeres (INEC,2022), confirmando la reducción comparable con las horas laboradas para diciembre de 2019, equivalentes a 40:03 para hombres y 34:03 para mujeres (INEC,2019, pág.49), y la mediana de ingreso mensual fue de \$ 528,7 de un hombre y 497,4 de una mujer;

Y finalmente el desempleo según cifras del INEC, se había ubicado para enero de 2022, en 5,4%; tasa de desempleo que ha fluctuado en forma marcada en el tiempo, con un pronunciado crecimiento a partir de la pandemia, en especial en los meses de septiembre de 2020, con el 6,2% y mayo de 2021 con el 6,3%, esto con relación al 5,4% del mes que nos antecede. Para la OCDE, (2020), estos niveles de desempleo aparentemente bajos, tienen un trasfondo que corresponde a los porcentajes elevados de subempleo que llegan hasta el 22.6% y un empleo informal que se ubica en 53,1%, para enero de 2022.

En lo que concierne al sector informal, para enero de 2022, el 53,1% de personas con empleo se encasillaban en este grupo, percibiéndose un incremento respecto del promedio de 50,3% de 2021. Esta elevada tasa de informalidad, resulta inquietante para la seguridad social de nuestro país, pues a decir de Casalí, Vallejo, et al., (2021), los niveles altos de

informalidad constituyen el primer limitante del sistema ecuatoriano e impedimento para la ampliación de la cobertura.

En el caso ecuatoriano, según Salcedo et al., (2019) el crecimiento de la economía, no necesariamente implica la extensión de la cobertura, pues la rigidez con la que opera nuestro mercado de trabajo, caracterizado por costos de contratación y despidos altos, impide la inclusión de nuevos afiliados cada vez que la economía crece, es decir “el número de afiliados aumenta menos que proporcionalmente al producto,”, agregando que “la economía debe hacer un mayor esfuerzo productivo para incorporar nuevos afiliados que realizan los aportes”, pues de lo contrario la expansión de la economía tendrá un efecto adverso al esperado, relacionado con el crecimiento del empleo, en mayor proporción al informal con relación al formal; resultado contrario al requerido para el mantenimiento de un sistema de pensiones, que radica en el aumento de la participación en el mercado formal (Ley de Seguridad Social, 2001, pág. 4). En definitiva la sostenibilidad del sistema, descansa en la situación del empleo pleno, pues el necesario equilibrio entre los cotizantes y jubilados, condiciona la sostenibilidad del régimen de reparto (Riquelme & Manzanares, 2018, pág. 7).

El tránsito de este porcentaje mayoritario de informales que integra el sector no contributivo al contributivo, constituye un reto estatal, superable en la medida en la que el estado emita políticas públicas tendientes a revertir esta situación, que conllevaría además de una ampliación en la cobertura, el re-direccionamiento del presupuesto fiscal para la población que se encuentre en situación de pobreza extrema (OIT, 2020, pág. 15).

## SITUACIÓN ACTUAL DEL RÉGIMEN DE PENSIONES

### **Normativa, Administración y Prestaciones**

El régimen de pensiones del Ecuador, es mixto, que significa el estar compuesto de un sistema de solidaridad intergeneracional y otro de ahorro individual obligatorio; esto según mandato legal, art. 164 de la Ley de Seguridad Social, (2001). Pese a ello y como veremos más adelante, tras una declaratoria de inconstitucionalidad, este régimen no tuvo aplicación práctica, operando en palabras de Durán Valverde,( 2008) el componente de solidaridad intergeneracional por sí solo.

Para definir el marco conceptual del régimen de solidaridad intergeneracional y régimen de jubilación por ahorro individual, nos trasladamos a la misma normativa, que concibe al primero, como aquel que otorga prestaciones definidas, financiadas por aportes de los afiliados, empleadores y contribución del estado y al régimen de jubilación por ahorro individual, como aquel que se basa en prestaciones definidas, acumuladas por cada afiliado en una cuenta individual, devengadas conjuntamente con las rentas que genere según las expectativas de vida de cada pensionado (Ley de Seguridad Social, 2001, pág. 47).

Siguiendo la secuencia planteada por la ley, las prestaciones por contingencia de Invalidez, Vejez y Muerte, serán: Pensión ordinaria por vejez, Pensión de vejez por edad avanzada, Pensión Ordinaria de invalidez, Pensiones de viudez y orfandad, Subsidio transitorio por incapacidad, y Prestación asistencial no contributiva por Vejez e invalidez (Ley de Seguridad Social, 2001, pág. 50).

Por otro lado, según lo declara el artículo 3 de la Ley de Seguridad Social, (2001), es de competencia del IESS, la afiliación y recaudación de las aportaciones obligatorias y las contribuciones del estado; en cambio la Administradora del Seguro General de Pensiones, se ocupará del aseguramiento, la verificación de los requisitos para el acceso a las prestaciones, y la entrega de ellas.

## **Falta de Congruencia de la Ley de Seguridad Social**

Con una ley de Seguridad Social que data de 2001, y una constitución expedida en 2008, existe en la primera algunos desaciertos normativos que contravienen la constitución y que por ser opuestas, algunas de sus materias pueden devenir en inconstitucionalidades (Cannesa, 2019, pág. 66). Muestra de ello son dos sentencias de la Corte Constitucional No. 019-16-SIN-CC y No. 380-17-SEP-CC5, referidas por Casalí et al.,(2019). En la primera, que hace alusión a la inconstitucionalidad sobre la integración del Consejo directivo y la designación de los representantes de los asegurados y empleadores, la corte acentúa la discordancia y desarticulación de las normas y la segunda referida a la inclusión en la ley de seguridad social, de la cobertura a los menores de dieciocho años, según mandato constitucional. Invoca también el autor como muestra de la desconexión existente, la universalidad de la protección social, pues mientras en la de mayor rango se habla de un seguro universal obligatorio que cubre a la población en general con independencia de su situación laboral, la ley de seguridad social parece restringirla únicamente a los asegurados del régimen contributivo.

La sentencia anunciada *No. 019-16-SIN-CC*, (2016), adicionalmente destaca dentro de su análisis, la ausencia de principios constitucionales, como el de participación, igualdad, no discriminación y equidad, en una ley de seguridad social, cuyas disposiciones normativas, califica de “preconstitucionales que datan del año 2001”.

La falta de coherencia normativa se extiende al ámbito internacional, con referencia a los lineamientos definidos por la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), sobre las atribuciones del consejo de administración y dirección. Mientras la ley de seguridad social, contrario a las directrices de la AISS, le ha conferido al Consejo Directivo, potestades administrativas, que no le competen, por ser adjudicables a la Dirección General; la Asociación Internacional de Seguridad Social, hace un llamado a la diferenciación de facultades, especificando que la formulación de políticas es de competencia del consejo de administración, mientras que la administración y aplicación de resoluciones, le son atribuibles a la Dirección. Directrices, que por no existir una clara diferenciación en nuestro marco legal, son asumidas por órganos cuyo ejercicio no le corresponde, restando el margen de actuación de la dirección (Borja Laverde, 2021, pág. 269).

Por lo dicho, algunos expertos son coincidentes con la idea de reforma de la ley, quienes a la falta de congruencia normativa, agregan la “falta de adecuación a la realidad” (OIT, 2020, pág. 47).

La complejidad de la situación, se exagera con la inaplicabilidad de partes de la ley que fueron declaradas inconstitucionales, como veremos más adelante y un reglamento que no

cobra vida, generando vacíos sobre temas que legalmente le compete regular; carencias que han pretendido ser subsanadas por el Consejo Directivo del IESS, a través de resoluciones que competían entre sí o resultaban inconstitucionales e incluso contradictorias, citando el caso de las Resoluciones que a manera de prueba y error pretendían regular la obligatoriedad de afiliación de los trabajadores independientes y ecuatorianos en el exterior y que por falta de implementación se determinó la afiliación facultativa de estos, contraviniendo la misma ley, que establece la obligatoriedad en el aseguramiento (Casalí et al., 2019, pág. 4).

En definitiva, para Borja, según criterios de la OIT, “esta falta de articulación, y deficiencia de la normativa debilita y vulnera el sistema de seguridad social (...) y por lo tanto atenta contra el buen gobierno del IESS” (Borja Laverde, 2016, pág. 246).

## **La Gobernanza en la Seguridad Social**

Tomada de la referencia conceptual que la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), da sobre gobernanza, se la concibe como “la manera en que la autoridad competente administra sus poderes para alcanzar los objetivos de la institución, incluidas sus capacidades para diseñar, aplicar e innovar las políticas, normas, sistemas y procesos de la organización, con la participación y el compromiso de las partes interesadas”. (Casalí et al., 2019, pág,3).

Casalí et al., (2019), considera también que es responsabilidad del estado, para garantizar el derecho a la seguridad social, la gobernanza de las instituciones del sistema de seguridad social. Potestad que emerge del marco constitucional, por ser ahí, donde descansan todas



las directrices para su ejercicio; por ello para Borja Laverde, (2016), la legislación constituye un factor relevante para la gobernanza, siendo en la misma constitución, donde se delega como responsable de las prestaciones del seguro, al IEES, entidad autónoma, tanto normativa, técnica, administrativa, financiera, como presupuestaria. (Ley de Seguridad Social, 2001, pág. 8).

A su vez, la gobernanza del IEES, recae en el Consejo Directivo, el cual integrado en forma tripartita por un representante del Ejecutivo, uno de los empleadores y otro de los asegurados, será el órgano máximo encargado del gobierno del IEES, a cargo de la políticas del seguro según el art 26 de la Ley de Seguridad Social, (2001). Al respecto Cannesa, (2019), considera que “este escaso número de consejeros dificulta ponderar una representación apropiada de los interlocutores sociales”. Es aquí precisamente, para Durán Valverde, (2008), que radica la problemática, pues según su criterio, el número de miembros es muy reducido, debiendo integrarse mínimo con dos representantes por cada sector. La OIT, (2020), coincide con la propuesta, planteando un incremento de hasta cinco miembros, o la ampliación del número de vocales, según opiniones de especialistas entrevistados.

Otro punto de quiebre sobre la gobernanza de la seguridad social, radica en la forma de designación de los representantes de los asegurados y empleadores, pues por sopesar que atenta a los derechos de participación, igualdad y no discriminación, la Corte Constitucional, mediante Sentencia 019-16-SIN-CC del Caso 0090-1-15-IN del 22 de marzo de 2016, declara inconstitucional el primer y segundo párrafo del art 28 de la Ley de Seguridad Social, (2001). Pero para evitar algún perjuicio por la exclusión de la norma en

discusión, la Corte dictamina su fallo con efecto diferido, es decir que se entenderá vigente hasta la promulgación por parte de la Asamblea Nacional, de una nueva normativa, basadas en elecciones universales y directas (Cannesa, 2019, pág. 74).

El resultado actual, es la falta de un instrumento para la designación de los representantes de empleadores y asegurados y una consecuente ausencia del delegado de los trabajadores en el consejo directivo, después de la remoción por parte del ejecutivo,. (OIT, 2020b, pág. 20), a raíz de un informe de Contraloría, que determinó su responsabilidad administrativa culposa, ante la ausencia de un pronunciamiento sobre el informe que desconocía la deuda estatal a favor del IESS, por prestaciones médicas; que causo grave perjuicio al fondo de salud (Borja Laverde, 2021, pág. 286.)

Otra de las dificultades detectadas por la OIT, (2020b) en la representación de los miembros del Consejo Directivo, se centra en la injerencia del estado respecto de las decisiones de dicho consejo, al ser el ejecutivo quien preside la institución y máxima autoridad, poseedor incluso de voto dirimente, provoca un desequilibrio, pues contrario a lo deseado, los intereses que van a primar serán las del ejecutivo, por sobre los de la institución, según la opinión de expertos.

Esta injerencia política del gobierno le resta autonomía al IESS, y las secuelas son medidas adoptadas carentes de toda lógica, que han atentado contra la sostenibilidad de la institución, como se revisará más adelante. (OIT, 2020<sup>a</sup>, pág.29). Para contrarrestar este escenario, se han formulado alternativas por parte de expertos, tendientes todas ellas a limitar el rol del estado en el IESS, evitando por ejemplo que sea este el que presida el

consejo directivo, o en su defecto que la presidencia sea manejada en forma rotativa (OIT, 2020<sup>a</sup>, pág. 30), e incluso han considerado que se debiera prescindir de la participación gubernamental, alegando que no resulta congruente que el mayor deudor del IESS, sea quien ostente la presidencia del consejo (OIT, 2020<sup>a</sup>, pág. 31), pudiendo incluso “utilizarla como botín político”(OIT, 2020b, pág. 20).

También se hace otra observación, al periodo de los cargos de representación que ejercen empresarios y asegurados en el consejo, pues a pesar de que normativamente se ha previsto para cuatro años (art. 28 LSS), en la práctica se ha constatado que por ejemplo el representante de los empleadores lo ha ejercido hasta por diez años. (OIT, 2020b, pág. 20).

## **El Gasto Fiscal en la Protección Social**

El gasto público en materia de seguridad social son “desembolsos destinados a servicios y transferencias a personas y familias que cubren las siguientes subsunciones de la protección social: enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supérstites (sobrevivientes), familia e hijos, desempleo, vivienda y exclusión social”(CEPAL, s. f.)

En ese sentido “los sistemas de reparto (...) constituyen una parte significativa del gasto fiscal” por ser el estado uno de los llamados a financiarlos (FIAP, 2020, pág. 25), aportando a regímenes como el contributivo, con transferencias a favor del IESS (40% y lo correspondiente al incremento de las pensiones jubilares según ley 2004-39), telecomunicaciones, magisterio fiscal, el ISSFA e ISSPOL. En el caso del régimen semi-contributivo, aporta para el Seguro Social Campesino, los TNRH y trabajo juvenil y

transferencias monetarias para solventar programas que comprende el régimen no contributivo (OIT, 2022, pág. 11).

La asignación presupuestaria, es dividida por el mismo autor en dos periodos, el primero comprendido entre 2008-2013, que fue relativamente alto y el segundo comprendido entre 2013 a 2019, en el que se aprecia un estancamiento, con margen mínimo de variabilidad pasando del 3,65% al 3,68. (Casalí, Vallejo, et al., 2021b, pág. 20)

Estas transferencias corrientes, según la asignación presupuestaria a diciembre de 2020, correspondió por concepto de pensiones el 2,8% del PIB, esto es 2676 millones de dólares. De ello el 57% le corresponde al IESS por concepto de pensiones de IVM y Riesgos de Trabajo. El 23% para las pensiones de policía y militares. El 13% para las prestaciones asistenciales, y el 7% para las pensiones del Seguro Social Campesino, trabajadores del ferrocarril, telecomunicaciones (OIT, 2022, pág. 11).

Dichas transferencias sumadas a las presiones fiscales que el sistema de reparto ejerce sobre las finanzas públicas, ante el riesgo de insolvencia que crece significativamente y la necesaria intervención del fisco que solvente gran parte de su gasto, torna la situación inmanejable, pues a mayor déficit, mayor presión sobre el presupuesto, comprometiendo incluso asignaciones fiscales de otros gastos prioritarios. La tensión ejercida sobre las finanzas públicas ha orientado a los estados en muchos de los casos a la modificación paramétrica o estructural de los sistemas de reparto que en su afán de compensar estos desajustes introduciendo a los tradicionales sistemas otros que los complementen, de no hacerlo, el gobierno central carecerá de capacidad de solventar el déficit corriente del

sistema y la reducción de las prestaciones y en general los beneficios del sistema que compensen el desajuste financiero y una posible quiebra financiera de los sistemas públicos, será inminente (FIAP, 2020, pág. 30).

## CAPITULO II

### PROBLEMAS DE SOSTENIBILIDAD DEL FONDO DE PENSIONES

#### ECUATORIANO

##### **Factores de Desequilibrio Financiero**

La crisis financiera mundial de los sistemas de pensiones, para Valdéz & Alvarado, (2020) es atribuible a factores demográficos y a presiones del entorno económico (causas exógenas); pero en el caso de América Latina, a los ya considerados, se suman otros propios de su realidad, pues si bien la región no escapa de la problemática demográfica, es el nulo crecimiento de la producción, la deuda externa, la reorientación del comercio internacional y la caída de los precios de las materias primas que agregadas a la pésima administración de los fondos de pensiones, los que han puesto en jaque a este fondo.

##### **Transición Demográfica**

El envejecimiento de la población, acompañada de bajas tasas de fecundidad e incremento de la esperanza de vida, marcan el inicio de una nueva realidad demográfica, con implicaciones socioeconómicas que inciden directamente en los sistemas de pensiones (Vázquez, 2020, pág.1), consolidando a este fenómeno como una de las principales áreas de gasto público y uno de los ejes más importantes de las políticas de protección social”(Arenas de Mesa, 2020, pág. 10).

En ese sentido el proceso demográfico, para Casalí et al., (2021), es “uno de los mayores desafíos que deberán enfrentar los sistemas de protección social” por los problemas de

financiación y sostenibilidad que les significa, a fin de evitar sobrecargar la capacidad de las generaciones activas, sin dejar de garantizar a los adultos mayores pensiones adecuadas (OIT, 2017, pág. 85). Fenómeno ciertamente ineludible según Valdéz & Alvarado, (2020), pero cuya intensidad dependerá del nivel de desarrollo económico de cada país y que en el caso de Latino América, Arenas de Mesa, (2019), prevé que se presentará en forma acelerada, anulando la capacidad de respuesta de los gobiernos.

Las proyecciones nada alentadoras sobre el envejecimiento en la región son coincidentes con lo afirmado por los autores, - pues según el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, invocado por Arenas de Mesa, (2019), con tan solo un 3,8% del total de la población de 65 años en 1965, pasamos en 2015 a un 7,5%; y resultará más grave, pues se ha estimado que para el 2065 este grupo poblacional representará el 24,7% del total de la población en América Latina, es decir entre 2015 y 2065 el índice de envejecimiento aumentara 4.4 veces, llegando a representar casi el doble de la población joven, ya que para 2065 habrán 188 personas de 60 años y más por cada 100 jóvenes en la región, concibiendo un crecimiento del 320%. Datos que presentan cierta similitud con los extraídos de la OIT, por Casalí et al., (2021), pues para el 2000 la población mayor de 65 años representaba un 6% de la población en la región y para el 2050, alcanzará un 20%.

En el caso ecuatoriano, según los datos del INEC tomados por Contreras, (2018), para 2018 los adultos mayores (personas con 60 o más años) representaban un 9.72% de la población, pero según proyecciones para 2040 se espera que este grupo crezca un 42%, llegando a representar un 12.14% de la población total. Para Villacrés & Saavedra, (2021),

los adultos mayores pasarán del 6,1% en 1990, al 21,4% de la población para 2050; es decir de cada diez personas, dos serán adultas mayores para 2050. En definitiva, según valoraciones del Censo Poblacional para el 2020, la población envejecida en Ecuador, empezó a crecer y para el 2040 el proceso de envejecimiento será más pronunciado (Contreras, 2018, pág. 46).

La transición demográfica, se explica también por la disminución progresiva de la fecundidad, la cual, según cifras de la OIT, (2019), pasa del 6,75 en 1950 a 2,44 en 2015; 2,32 en 2020, y finalmente 2,13 para 2030, es decir habrá un total de 2 hijos por cada mujer ecuatoriana. La tasa de natalidad (número de nacimientos por cada mil habitantes) por su parte, para Villacrés & Saavedra, (2021) presenta una reducción de hasta un 19%, pero para el 2045-2050, Casalí et al.,( 2021) estima que será el 13,1%.

Finalmente sobre la expectativa de vida, esta se ha acrecentado, ya que actualmente oscila los 78 años (Villacrés & Saavedra, 2021, pág. 1), claro incremento comparado con los 65 años en 1985, y con tendencia al alza para 2050 que alcanzará los 82,3 años (Casalí et al., 2021, pág. 14).

Tanto Villacrés & Saavedra, (2021) como Casalí et al., (2021), afirman en base a los datos expuestos, que la confluencia de estos indicadores, ha producido una modificación en la pirámide poblacional, pues el ensanchamiento que se evidenciaba en la base, característico de una población mayoritariamente joven, se ha invertido, debido al aumento de la población de edad avanzada, que a decir de Villacrés & Saavedra, (2021), “ilustran el fin del llamado bono demográfico”.



## **Relación de Dependencia Demográfica y Relación de Apoyo Potencial**

Los cambios demográficos, pueden apreciarse a partir de dos indicadores, que para Arenas de Mesa, (2019), son determinantes si de conocer las variaciones demográficas y su afectación a los sistemas de pensiones se trata. Se refiere a la Relación de Dependencia Demográfica y la Relación de Apoyo Potencial, entendido el primero como la relación de dependencia existente entre los adultos mayores y los trabajadores activos; y por el segundo la relación inversa, es decir la relación de quienes están activos, por cada adulto mayor o dependiente.

En América latina la relación de dependencia demográfica pasará de 58 a 88 dependientes por cada 100 trabajadores entre 2020 y 2065. Y respecto de la relación de apoyo potencial también continuará disminuyendo hasta llegar a menos de 2,4 trabajadores por cada persona mayor de 60 años en 2065. (Arenas de Mesa, 2019, pág. 41).

Ecuador, para 1999 contaba con una tasa de apoyo potencial de 8,9 activos por cada persona mayor (Villacrés & Saavedra, 2021) pero a 2020 esta decayó a 6,38 trabajadores activos por cada pensionado y para 2058 se prevé 2,11 activos por cada dependiente (OIT, 2019, pág.8), cuando lo óptimo serían diez personas activas por jubilado, opina Ibarra et al., (2022).

Las cifras presentadas corresponden a un sistema de pensiones evidentemente maduro que está ejerciendo presión en las finanzas (OIT, 2019), y aunque según Casalí et al., (2021), no se trata de un fenómeno nuevo, pues se venía arrastrando desde los noventa, es a partir de 2020 cuyos efectos se han pronunciado. Por ello Contreras, (2018), quien enfatizando la

repercusión demográfica que enfrenta Ecuador a partir de 2022, hace un llamado a la reversión de la situación, requiriendo la actuación inmediata de quienes, con políticas urgentes, corrijan el impacto que estos fenómenos causan en los sistemas y colateralmente los asegurados.

Además de los desafíos que implica el envejecimiento, los sistemas de reparto deben batallar con las altas tasas de informalidad, por ser otro de los factores que hacen inviable dichos sistemas (FIAP, 2020, pág. 25). Pues regionalmente se estima que la mitad del mercado de trabajo opera bajo la informalidad, constituyendo este colectivo de un gran número de países, una parte predominante del mercado laboral (Bertranou, 2021, pág. 9). El Ecuador no escapa de esta realidad, ya que alrededor de la mitad de la PEA no cotiza a la Seguridad Social, siendo la informalidad una de sus causas (OIT, 2022, pág. 85). Así pues, teniendo claro que el sector informal está compuesto por “trabajadores no asalariados con empleos inestables e ingresos erráticos y bajos, a más de baja productividad” (Mesa-Lago, 2021, pág. 51), en el Ecuador para enero de 2022, según datos del INEC, (2022) el 53,1% corresponde al sector informal, que entre otros, figuran como detonantes de este fenómeno la reducción del crecimiento económico (OIT, 2022, pág. 86).

Representando este último a su vez (crecimiento económico), otro de los elementos que afectan la sostenibilidad de la seguridad social, por la incidencia que el bajo crecimiento económico, los déficits presupuestarios y el bajo nivel de empleo (mercado laboral) ejercen sobre las estructuras básicas del sistema de pensiones (Acuña et al., 2015, pág. 416), según se trató en el capítulo primero.

## **Factores Internos propios del Ecuador que afectan la sostenibilidad del Sistema de Pensiones**

A la crisis del sistema de pensiones ecuatoriano, además de los factores invocados, se suman “los determinantes más importantes que explican los problemas de sostenibilidad del fondo de pensiones de invalidez, vejez y muerte (...) que han incidido en el desequilibrio financiero”, relativos a la variación de la tasa de cotización que dio paso la resolución 501, la supresión del aporte estatal y otros como la deuda del gobierno y la falta de definición normativa del sistema financiero (Casalí et al., 2019, pág. 16). La crisis se agudiza, por la extensión de cobertura a grupos sin capacidad contributiva, como los campesinos, trabajadores domésticos no remunerados, entre otros, que más que un avance positivo, dicen haber empeorado la situación del fondo (Cisneros Campana, 2018, pág. 236).

### **Supresión de la contribución estatal del 40% al seguro de pensiones**

El déficit financiero que suscitó la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, (2015), fue un gran golpe para la sostenibilidad del fondo de pensiones, pues su debacle económico fue encapsulado en uno solo de sus artículos: 16.1; el cual en sustitución del art 237 de la Ley de Seguridad Social, concretamente dispuso el auxilio financiero estatal de manera subsidiaria, en los términos legales siguientes “únicamente cuando el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no cuente con los recursos económicos para cubrir las obligaciones en curso de pago”.

Tal decisión normativamente respaldada, ocasionó en el IESS durante el periodo 2015 al 2018, cuantiosas pérdidas que colocaron a la institución en una encrucijada, con la única

solución viable para suplir el déficit sufrido, tomar de sus reservas año a año, los rubros dejados de percibir bajo lo que la Resolución C.D. 507 (2015) lo llamo “Recuperación de Inversiones”, entendido nada más y nada menos como “la medida adoptada consistente en la desinversión de las reservas del Seguro de Pensiones en el BIESS, a fin de solventar las erogaciones presupuestarias derivadas de sus obligaciones”. Todo esto bajo la venia del mismo presidente de Consejo Directivo de ese entonces, el señor Richard Espinoza, para quien, el IESS gozaba de un copioso superávit de 509 millones de dólares (Borja Laverde, 2016, pág. 151).

Tres años y cuantiosas pérdidas después, tras algunas demandas, la Corte Constitucional mediante Sentencia N. 002-18-SIN-CC, (2018), declaró inconstitucional la referida disposición, resolviendo el restablecimiento del aporte estatal del 40% a favor del régimen a partir del ejercicio fiscal 2019, obviando sin embargo en la icónica resolución los valores dejados de percibir por parte del régimen en el periodo de vigencia del artículo en disputa y que fueron desinvertidos del BIESS como consecuencia del ausentismo monetario del estado y la no declaratoria de retroactividad en el pago de los haberes estatales por el tiempo de vida jurídica de la norma (Borja Laverde, 2016, pág. 155).

En base a los resultados presentados en el estudio actuarial con corte a 2018, efectuado por el IESS, (2019), se establece que el Seguro de Pensiones, en el periodo comprendido entre abril de 2015 a 31 de diciembre de 2018, dejó de percibir del estado para el financiamiento de pensiones y decimos (XIII y XIV), el monto correspondiente a USD 5.194.761.260,54; mas lo referente a los rendimientos, que oscilaba entre los USD 737.423.438,33, dando un valor total de USD 5.932.184.698,87, lo que equivalía al 5.47% del PIB.

Como era de esperarse, esta medida, que dio paso a la supresión presupuestaria estatal, fue acogida sin que mediara ningún estudio actuarial que lo avale, peor aún, contando con alguna estrategia que evite la afección a la sostenibilidad del fondo de pensiones (OIT, 2017, pág. 17).

## **Adopción de la Resolución CD. 501**

“La crisis del uno, contagió a otro”, es la expresión utilizada por Gómez et al., (2020) que simboliza plenamente el contenido de la resolución emanada por el consejo directivo del IESS, pues a pesar de la plena independencia de uno u otro fondo (art 49 LSS), esta directriz dejó de tener valor, cuando el fondo de salud entro en crisis y se pretendió que fueran las reservas del Régimen de Pensiones y Riesgos de Trabajo, las que lo respalden financieramente, dando lugar a un desequilibrio de los fondos “benefactores” a favor del fondo de salud.

En atención a las disposiciones normativas, 15, 27 literal p, y la Transitoria Decimosexta de la Ley de Seguridad Social, se elaboró el informe actuarial denominado “Cambio de las tasas de contribución de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, Seguro de Riesgos del Trabajo y Seguro de Salud Individual y Familiar”, por la compañía Volrisk Consultores Actuariales en 2015, como sustento para la emisión por parte del Consejo Directivo de la Resolución C.D. 501, con fecha 13 de noviembre de 2015, a fin de modificar las tasas de aportación del régimen de IVM y Riesgos de Trabajo e implementar nuevos porcentajes a favor del régimen de Salud Individual y Familiar, en razón del déficit de entre 600 y 700 millones (CGE, 2016, pág. 6) presentado por este, pese a las prohibiciones legales que

sobre la utilización de los fondos en “prestaciones diferentes de aquellas para las que fueron creadas” y “la entrega de fondos de otros seguros para cubrir el déficit operacional de las unidades médicas institucionales”, estaban vigentes (art. 122) (Ley de Seguridad Social, 2001, pág. 18 y 39).

Básicamente esta medida consistía en que los porcentajes de los fondos del seguro IVM y Riesgos de Trabajo, “dejando la cotización global sin modificaciones” (Casalí et al., 2019, pág. 21), sufrirían una reducción porcentual, por el periodo de cinco años comprendido entre el 2015 al 2021; así del 9,44% según consta en la C.D. 261 (2009), pasaría al 5,96% en el caso del seguro de IVM (Contraloría General del Estado, 2019, pág. 16); y del 0.55% pasaría a 0.20% en el caso del seguro de Riesgos de Trabajo, todos ellos a favor del régimen de salud que se acrecentaría de 5,71% a 9,94% (OIT, 2019, pág. 1); con la condición de recuperación progresiva de un punto porcentual por cada año, y en el caso del fondo de pensiones hasta la restauración del porcentaje original, más un incremento adicional que pasaría del 9,44% de la tasa de contribución inicial al 10,36% para 2022 (Sergio, 2017, pág. 5).

De todas formas, el alivio dado al fondo de salud fue transitorio pues mayor fue el perjuicio ocasionado una vez superados los efectos de la Resolución 501, ante la caída de la tasa de aportación de 5,71% (antes de la resolución), a 5.16% para 2021, provocando sin duda mayor presión al fondo de salud (Casalí et al., 2019, 21).

A pesar de la legalidad con la que nació esta resolución, Borja Laverde, (2016) considera que fue bastante controvertida, por contrariar principios constitucionales de la seguridad

social como el de sostenibilidad y suficiencia, así como por no guardar armonía con los artículos 49 y 122 de la Ley de Seguridad Social. Al respecto tanto el vocal de los asegurados como el de los empleadores, por petición expresa de la Contraloría, fueron unánimes en declarar que no se está inobservando el referido art 122, por no tratarse de una transferencia o traspaso de fondos, sino únicamente de una modificación temporal de porcentajes. Lo cual fue corroborado por la Contraloría, al declarar la plena observancia no solo del art 122, sino también del art 49 de la Ley de Seguridad Social (CGE, 2016, pág. 23)

En relación a la disputa que generó el estudio actuarial de la consultora VOLRISK, esta fue enfática al precisar mediante informe que “el objetivo principal del estudio fue considerar un cambio de tasas de contribución (...) a fin de otorgar más recursos al Seguro de Salud Individual” más no el analizar medidas tendientes al mejoramiento a largo plazo de la sostenibilidad de los seguros en cuestión.(CGE, 2016, pág. 25).

Esta medida le representó al régimen a la fecha del estudio actuarial en 2018, una pérdida por aportes dejados de percibir por USD 2.197.056.726,00, y USD 278.381.929,50 correspondiente al lucro cesante, con un perjuicio total de USD 2.475.438.655,70 (IESS, 2019, pág. 132). Hay que destacar que el perjuicio para el fondo es mucho mayor, si se considera el periodo de vida jurídica de la resolución, pues se extendió hasta el 2021.

## **Desinversiones**

En general el IESS, para cubrir gastos operacionales, de manera emergente mediante Resoluciones (C.D. 475, C.D. 507, C.D. 545 y C.D. 567), efectuó en forma anual y

progresiva, desinversiones del presupuesto del Fondo de Pensiones, a partir del año 2015 hasta el 2018, por un monto superior a los 8 mil millones de dólares, desglosados en USD 5.932.184.698,87, por efecto de la eliminación del 40%; USD 2.475.438.655,70, a raíz de la resolución 501 y USD 519.387.111,48 por los intereses que se hubieran generado de haberse mantenido la inversión; valores que fueron transferidos de las arcas del fondo a las cuentas de Invalidez, Vejez y Muerte, como efecto de las medidas referidas.(Contraloría General del Estado, 2019, pág. 14).

## **Deuda Estatal**

Una creciente deuda estatal, acarreada por años, cuyo origen descansa gobiernos atrás, a raíz de obligaciones contraídas por el estado con el IESS, en mayor proporción con el sector de salud y pensiones, se vio incrementada en mayor proporción tras la ley de Seguridad Social de 2001, al imponer al estado deberes como el reconocimiento de la atención médica para las personas discapacitadas, la atención médica de los jubilados, protección del sector campesino, cobertura de las enfermedades catastróficas, extensión de la cobertura a los cónyuges y los hijos menores de 18 años, cobertura al trabajo no remunerado, entre otros compromisos que debieron ser asumidos monetariamente por el estado (Casalí, Vallejo, et al., 2021, pág. 117).

Sin embargo la dilatoria en el pago por parte del gobierno, no solo hizo que hasta marzo de 2022, según datos del IESS, lo adeudado se elevara a la suma de 8.309 millones de dólares, desglosado en 2676 millones, al fondo de pensiones (contribución estatal del 40%); 53 millones al fondo de Riesgos de Trabajo; 776 millones al Seguro Social Campesino; 4676



millones al Seguro de Salud; 222 millones por la devolución del IVA; y, una deuda contraída con el Seguro de Desempleo.(Primicias, 2022), sino que su desconocimiento, repercutió gravemente en la sostenibilidad del IESS, por la consecuente ausencia de recursos. De ahí que el requerimiento de pago hecho por el IESS al gobierno, ha derivado en algunos convenios suscritos con el Ministerio de Economía y Finanzas para el reconocimiento de ciertos valores o la conformación de comisiones para gestionar la deuda, sin embargo y pese a ello “el proceso de validación y reconocimiento (...) ha sido lento” (Casalí, Vallejo, et al., 2021, pág. 118). No obstante, hay que destacar que han existido acercamientos recientes del gobierno con el IESS, que han resultado en la firma de nuevos convenios y pagos parciales de montos pendientes, con mayor atención a dos de los fondos con las deudas más representativas del seguro, como lo son salud y pensiones. Estos dos rubros, que representan el 79% y el 21% de la deuda respectivamente (pensiones más magisterio y SSC), han sido incluidos ya en el Boletín de Deuda de abril de 2022, lo cual significa que el gobierno, no solo los reconoce como valores pendientes de pago, sino que en el caso de salud, precisado el monto final adeudado, será honrado concluido el proceso y habiendo establecido el registro contable (El Universo, 2022).

Por lo dicho, los representantes de los trabajadores, jubilados y empleadores, han catalogado al IESS como “la caja chica de los gobiernos de turno”, en virtud de la injerencia y el poder que el estado ejerce sobre aquel, permitiéndose no pagar e incluso no reconocer la deuda estatal, lo cual ha generado la insostenibilidad del sistema (OIT, 2020d, pág. 26).

## **Otros Factores: Incremento de Pensiones, Inclusión de TNRH, Cambio en la Fórmula de Cálculo de las Pensiones, etc.**

“La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada”, pondera el inciso final del art 369 de la Constitución, (2008), mandato que reiteradamente ha sido desatendido en el Ecuador al darse paso a beneficios a favor de los afiliados carentes de sustento financiero. La misma Corte Constitucional reconoce en la Sentencia No. 23-18-IN/19, (2019), que varias de las prestaciones creadas, han sido sin financiamiento, haciendo énfasis en la necesidad de dar “un tratamiento técnico a la materia de la seguridad social y no plantear beneficios para los afiliados que no tengan el debido financiamiento y que, posteriormente, pongan en peligro la sostenibilidad de los distintos fondos”. Agrega la Corte, que, de darse ajustes y beneficios en el sistema, estos deben estar sustentados en estudios técnicos, con miras a la sostenibilidad del sistema y de los beneficios a largo plazo. Consideraciones que han sido obviadas desde siempre y la creación de beneficios adicionales a favor de los jubilados (XII y XIV) es una muestra de ello, así como los que a manera de ejemplo citaremos a continuación.

### **Incremento de Pensiones**

Varias son las reformas de la Ley de Seguridad Social, pero una de ellas en concreto llama la atención, por la incidencia financiera que ha tenido en el sistema de pensiones, se trata de la efectuada en noviembre de 2010 por la Asamblea Nacional, alusiva al incremento de las pensiones, entre ellas las de vejez, en forma anual a partir del mes de enero de cada año, conforme coeficientes de crecimiento que “iría del 4,31% al 16,16% dependiendo del rango

de salario básico unificado” (Cisneros Campana, 2018, pág. 250), que anuló de oficio el aumento practicado hasta antes de la reforma en base a la inflación del año anterior determinado en el art 2 de la C.D. 300 (2010). Situación que fue revertida mediante la Ley Orgánica para la Justicia Laboral, (2015), art 69, modificándolo para “eliminar el coeficiente y dar paso a los incrementos en la misma proporción que la afiliación promedio del año anterior”(Cisneros Campana, 2018, pág. 251) pero sin que se haya hecho nada ante el nuevo perjuicio financiero causado al fondo de pensiones.

## **Cambio en la Fórmula de Cálculo de las Pensiones**

La variación del método de cálculo que dio paso la resolución C.D. 554, (2017) del consejo directivo del IESS, a decir del director de la entidad, fue motivada por casos identificados de afiliados que cercanos a su jubilación, para acrecentar el monto jubilatorio, incrementaron también sus aportes (Sentencia No. 16-18-IN/21, 2021, pág. 4). Ante lo cual el Presidente del Consejo, vio la necesidad de “determinar una fórmula que asigne un peso mayor a los aportes similares y otro menor al aporte atípico”(Contraloría General del Estado, 2019, pág. 32). Nace entonces una formula geométrica, en virtud de la cual, del cálculo promedio de las mejores 60 aportaciones, se obtenía la raíz sesentava, es decir “si el afiliado venía aportando sobre USD 600 y el último mes lo hacía sobre USD 10.000, entonces estos USD 10.000, iban a ser reajustados en el promedio” (Contraloría General del Estado, 2019, pág. 32), método geométrico que dejo de lado la fórmula media aritmética contenida en la resolución C.D. 100, (2017), artículo 2 (OIT, 2020<sup>a</sup>, pág. 36). Sin embargo, para abril de 2018, se interpuso una acción de inconstitucionalidad contra el segundo párrafo de la disposición vigésima séptima de la resolución C.D. 554, por considerar que

era atentatoria a principios como el de igualdad y no discriminación para quienes accedan a las pensiones posterior a la resolución en controversia. La Corte bajo el argumento de no regresividad y progresividad de derechos, intangibilidad de prestaciones y acceso a la jubilación universal (Sentencia No. 16-18-IN/21, 2021, pág. 14) da paso a la acción, con su efecto inmediato que implicaba el retorno a la fórmula del promedio aritmético (C.D. 100), que según la FIAP, (2020), “este tipo de fórmulas incentiva la sub declaración de salarios durante gran parte de la vida activa y la sobre declaración en los periodos que se toman en cuenta para el cálculo de los beneficios ”.

En general, en esquemas de pensiones como el nuestro, existe el riesgo de una desconexión de los beneficios otorgados con relación a los aportes, muchas veces por la presión ejercida por grupos de poder como forma de insertar modificaciones que les favorezcan y que a largo plazo resultan insostenibles, generando graves crisis financieras y de solvencia del sistema, además de una posterior e inevitable reducción de beneficios prometidos ante el aumento de pensionados (FIAP, 2020, pág. 94).

### **Trabajadores No Remunerados del Hogar (TNRH)**

Aunque la protección previsional de las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar, “le coloca al Ecuador a la vanguardia regional y mundial” (Guamán & Lorente, 2019, pág. 97), internamente esta medida ha sido bastante debatida por quienes consideran que la implementación a la seguridad social de grupos excluidos como los trabajadores domésticos no remunerados, “podrían haber agravado el problema de la sostenibilidad financiera del sistema”(Cisneros Campana, 2018, pág. 236). Pues con solo dos dólares de

cotización para pensionarse como mínimo, partícipes del seguro opinan que al ser una propuesta del Estado sea este quien lo financie, o caso contrario se busquen otras alternativas para los “beneficiarios no aportantes” (OIT, 2020b, pág. 16.). Estas palabras cobran sentido si se toma en consideración que en teoría y por mandato constitucional, art. 369, es el estado quien financiará las prestaciones de este sector poblacional, lo cual fuera loable, de no mediar la Sentencia N. 002-18-SIN-CC, (2018, pág. 98) de inconstitucionalidad que dejó al régimen sin sustento financiero y ser el IESS el que en su defecto tenga que hacerse cargo del 100% del valor correspondiente a las prestaciones de todos los afiliados según art 237 de la Ley de Seguridad Social, (2001). Hay quienes consideran que, si bien la reforma denota buenas intenciones, su planteamiento no es el más adecuado por haberlos incluido dentro del seguro de pensiones y no haber ideado un régimen especial para este colectivo.(Guamán & Lorente, 2019, pág. 73).

La falta de sostenibilidad según la revista del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito, “Koyuntura”, ha sido atribuida también a la disociación existente entre beneficios y los aportes de la jubilación, al ser estos desproporcionales e insuficientes ya que representan únicamente el 20% de las pensiones que percibirán cuando se jubilen. Pensiones a las que a su vez se las ha considerado como excesivas, pues ostentamos una de las tasas de remplazo más altas en la región y paradójicamente con una de las tasas de aportación y años de jubilación más bajos también de la región. (Ibarra et al., 2022, pág. 4). Generosidad que da lugar al desequilibrio actuarial y financiero de los sistemas de reparto.

Otra de las formas de afectación a las arcas del fondo de pensiones, son las “concesiones de pensiones jubilares con aportes indebidos, fraudulentos y errores de convertibilidad”,

muestra de ello son las detectadas por la Contraloría en razón de la auditoría realizada a las operaciones administrativas y financieras del fondo de pensiones (2013-2018), sin que en muchos de los casos, se haya dispuesto el inicio de los procedimientos respectivos para la reliquidación y recuperación de valores por parte de autoridad competente (Contraloría General del Estado, 2019, pág. 47). Todo ello pese al mandato legal del art 80 de la Ley de Seguridad Social y de la Disposición General Cuarta de la Resolución C.D. 100, (2017), referidos a la restitución de los valores indebidamente devengados, sin perjuicio de las responsabilidades civil, penal y demás acciones legales pertinentes.

La contraloría también invocó casos detectados en el periodo de análisis, como el de afiliados que presentaron aportes indebidos y fraudulentos o sin documentación habilitante, afiliados con errores de convertibilidad y afiliados que percibieron como pensiones USD 463 525, sin que se haya realizado reliquidación o se hayan recuperado tales montos (Contraloría General del Estado, 2019, pág. 63). En la misma auditoría se constató pagos posteriores a jubilados fallecidos, a pesar de haber sido reportado el deceso en el Registro Civil, así como el pago indebido de prestaciones de montepío, pese al cese del derecho por variación del estado civil, erogaciones monetarias que por falta de control, hasta la fecha de corte del examen no habían sido recuperados, según el mismo informe de la Contraloría (2019).

La evasión y la elusión, entendida la primera como la “omisión de la obligación legal del empleador de afiliar al trabajador “y la elusión como la “práctica mediante la cual se cotiza (...) sobre un valor inferior al realmente devengado por el trabajador (...) o cotizar por una actividad o clase de riesgo que no corresponde” (Rincón et al., 2012, pág. 139), fungen

como otro de los factores que afecta la sostenibilidad del sistema (OIT, 2020<sup>a</sup>, pág. 19), pues su necesidad no solo se deriva del imperativo de cumplir con la normativa pertinente (art. 73 LSS) o de evadir sanciones que su inobservancia acarrea (art. 244 COIP), sino más bien el evitar la falta de liquidez al IESS (Sánchez Vera, 2021, pág. 308). Por ello un grupo de empleadores y afiliados voluntarios han formulado criterios respecto a la “implementación de mecanismos de control que le permitan identificar y sancionar estas prácticas habituales”(Casalí, Vallejo, et al., 2021, pág. 147), proponiendo emular el sistema de cobro del Servicio de Rentas Internas, por su eficiencia, e incluso se plantea ir más allá y adoptar un sistema de cobro semejante al civil, “por vía ejecutiva con dimisión de bienes” (Sánchez Vera, 2021, pág. 308).

Finalmente se ha tachado a la “mala administración del IESS; alta burocracia, ineficiencia y corrupción” (OIT, 2020<sup>e</sup>, pág. 17), como culpables indirectos de la insostenibilidad financiera del fondo de pensiones.

## **Órgano de Control: Superintendencia de Bancos**

Figura como otra de las causales del desfinanciamiento del sistema, las omisiones en el control en las que incurrió la Superintendencia de Bancos, al permitir una serie de medidas adoptadas en perjuicio del fondo, sin que haya mediado intervención de este órgano.

Pues en general el buen manejo y adecuado funcionamiento del Seguro General Obligatorio (SGO), le corresponde al aparato estatal, potestad gubernamental ejercida al tenor del mandato constitucional y legal con el apoyo de la Contraloría General del Estado y la Superintendencia de Bancos. En esencia a la Superintendencia de Bancos y Seguros, le

corresponde la efectivización de uno de sus principios rectores para la organización y funcionamiento del IESS, referido a la Garantía de Buen Gobierno. Principio centrado en el ejercicio de tareas de control tanto económico, social y de servicios, que este órgano debe realizar con miras al interés general por sobre el particular (Ley de Seguridad Social, 2001, pág. 91). Acorde con el esquema normativo citado, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, (2015), art. 31, acentúa el deber de control que debe ejercer sobre el IESS. Control que es cuestionado por Méndez, (2008), quien reprocha que solo en el Ecuador, el sistema de seguridad social, es supervisado por la Superintendencia de Bancos y Seguros, pues no ocurre lo mismo en otros países que cuentan con una superintendencia creada para el efecto.

Pese al extenso repertorio jurídico que define claramente el marco de acción de la superintendencia, su actuar ha sido bastante cuestionado e incluso catalogado como deficiente, ante la ausencia de control a medidas como la supresión del 40% de la contribución estatal, la emisión de la Resolución C.D. 501, (OIT, 2020<sup>a</sup>, pág. 36), y otras como la expedición de la Resolución N. SB-2015-742, (2015), mediante la cual por el periodo de 15 años (Borja Laverde, 2016, pág. 164), se declaró el carácter de reservados y excluidos del derecho a la información pública, “los estudios actuariales de las instituciones del sistema nacional de seguridad social y los análisis que sobre ellos se realicen”, y que el IESS, mediante Acta No. C.D 756 del 23 de noviembre de 2016 y Acta No. C.D 782 del 8 de enero de 2018, respaldó y ratificó dicho carácter de reserva. No fue hasta marzo de 2018, que el consejo Directivo, con fundamento en el Principio de Transferencia, dispone la revocatoria de las citadas actas (El Comercio, 2018).



Según criterios de expertos, la desatención del órgano técnico llamado a ejercer control al seguro, funda su pasividad en la falta de un régimen disciplinario para la aplicación de sanciones en caso de inobservancia e incumplimiento de las entidades del Sistema Nacional de Seguridad Social (OIT, 2020<sup>a</sup>, pág. 36). Omisión legislativa, que según Borja Laverde, (2016) y Casalí et al., (2021) en ningún sentido le privaba a la superintendencia del ejercicio pleno de control y que fue desatendido (Borja Laverde, 2016, pág. 171).

Tanto Borja Laverde, (2016) como Gladys Palán, dentro del estudio llevado a cabo por la OIT, (2020e) concuerdan en la necesidad de la creación de un órgano especializado autónomo, cuya labor se sustente en la regulación y control exclusivo del IESS y el BIESS, o en su defecto procurar la autonomía de la Superintendencia, emancipándola del sector financiero, como otra alternativa formulada por expertos (Casalí et al., 2021, pág. 136).

## **El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS)**

Esta institución creada en 2009, de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que presta servicios de banca de inversión y banca comercial (Benavides & Salinas, 2022, pág. 16), ha sido objeto de múltiples cuestionamientos que han puesto en entredicho su eficiencia e incluso su existencia, llegando a considerarlo incluso como otro de los factores internos que ha repercutido en la sostenibilidad del seguro. En ese sentido, enunciaremos algunos de los aspectos que, en opinión de expertos, le han restado efectividad en su desempeño como entidad financiera del IESS.

Uno de ellos se refiere a la conformación del directorio pues al igual que el IESS, el BIESS se compone de dos representantes del ejecutivo, quebrantando los principios de gobernanza

y denotando la evidente injerencia gubernamental, muestra de ello es el 40% del portafolio que maneja el BIESS, invertido en papeles del Estado” (Casalí et al., 2019, pág. 7). Para Benavides & Salinas, (2022), aquello obedece al poco desarrollo del mercado de valores ecuatoriano, a la necesidad de asegurar la tasa actuarial fijada por el IESS o en parte al desbalance derivado de la conformación del directorio. En todo caso Casalí et al., (2021) sostiene que amerita una “desconcentración de los instrumentos públicos”, pero para Mesa-Lago, (2021), “que la mayor parte de sus fondos lo inviertan en deuda estatal” es común en los sistemas públicos, por la escasa diversificación de la cartera.

Según los expertos, es discutible también que el BIESS, a pesar de contar con un rol “reactivador de la economía y generador de empleo” (Benavides & Salinas, 2022, pág. 17) esté “funcionando como un banco más, articulando operaciones bancarias tradicionales para generar su rentabilidad”(OIT, 2020<sup>a</sup>, pág. 21). Además Benavides & Salinas, (2022), perciben en este tema un evidente conflicto de intereses, por cuanto el BIESS al responder a un doble propósito, mal podría en el afán de dinamizar la economía y generar empleo, apostar a inversiones que no necesariamente le originen rendimiento a la seguridad social. Prueba de ello son las inversiones en participaciones accionarias en empresas eléctricas o cementeras o las inversiones fiduciarias (OIT, 2020<sup>a</sup>, pág. 21)

Otro de los problemas detectados por King Mantilla, (2019) en el BIESS es la “morosidad”, que según Casalí et al., (2021), obedece al “manejo no prudente” en la concesión de los créditos quirografarios y fundamentalmente en los hipotecarios (representan el 65% del portafolio total de créditos) y una consecuente cartera en mora que supera la del sistema financiero privado y más grave aún puntualiza la autora, no se han realizado acciones de

recuperación de cartera, por “limitaciones operativas y contables”, que evidencia la necesidad de un “sistema de control interno para sus procesos de gestión de cobranza”(Benavides & Salinas, 2022, pág. 79).

Por las dificultades detectadas en esta entidad, hay quienes consideran que la creación del banco del IESS ha sido un error, si se lo compara con el accionar de la Comisión Técnica de Inversiones, predecesor del BIESS, cuyo desempeño se lo ha catalogado como más adecuado y a menor costo (OIT, 2020<sup>a</sup>, pág. 21), proponiendo la eliminación del BIESS, por considerar que obra como un banco estatal, manipulado según conveniencia del gobierno de turno (Casalí et al., 2021, pág. 135). Se apunta también a la reestructuración del BIESS, basado en una nueva conformación del directorio, previo proceso de selección, que permita contar con perfiles acordes con los requerimientos del banco.

La diversificación de inversiones, que disten de las estatales, también ronda como otra alternativa (OIT, 2020<sup>a</sup>, pág. 35), para que el portafolio de inversiones, no se concentre en la compra de papeles de deuda pública, (Casalí, Vallejo, et al., 2021, pág., 147) hablando incluso de la permisibilidad de inversiones en el extranjero (Benavides & Salinas, 2022, pág. 80), que en forma moderada “puede ayudar a la diversificación y la rentabilidad a largo plazo” (Mesa-Lago, 2021, pág. 229), “mientras se mantengan niveles de riesgos apropiados”, más aún si se tiene presente que “los rendimientos anuales del portafolio de inversiones del BIESS, han experimentado una tendencia decreciente en el periodo 2012-2018” (Benavides & Salinas, 2022, pág. 77). Finalmente se ha planteado que mediando las reformas necesarias se perfeccione como un banco privado, por si solo o ligado a otra entidad bancaria que lo fortalezca, pero libre de injerencias gubernamentales y con

capacidad de competir en el mercado e inclusive actuando como “regulador de costos imputados a los usuarios de la banca privada” (OIT, 2020b, pág 22).

## EL PROBLEMA CRÓNICO DE FINANCIAMIENTO

### Déficit e Insostenibilidad del Sistema

Que se afirme que “El Fondo del seguro de IVM presenta problemas históricos de sostenibilidad de mediano y largo plazo” (Casalí et al., 2019, pág. 16) no es desatinado, más aún después de tener un acercamiento sobre las causas que lo empujaron a ello. Lo dicho se torna más complejo si la OIT, en base a un estudio actuarial realizado determinó que el gasto del fondo de pensiones se incrementará en los años siguientes (Casalí et al., 2019, pág. 18), pues evidentemente aquello implicaría que en las condiciones actuales “el sistema de pensiones no es sostenible” (OIT, 2020<sup>a</sup>, pág. 17).

### Escenarios

La referida situación del IESS, encaminó a la OIT, (2019) a que en base al acuerdo de asistencia técnica suscrita con dicha entidad en 2018 y al pedido de organizaciones sindicales, publicara en ese entonces una nota técnica para el análisis del impacto que generó la acogida de la Resolución C.D. 501 y la eliminación del aporte estatal del 40%, traducido en cinco posibles escenarios que fueron vislumbrados a raíz de los hechos referidos y que serán analizados en función de su materialización:

**Escenario 1: No interrupción del aporte estatal.** – este escenario consistente en el restablecimiento de los valores estatales dejados de percibir por concepto del 40% durante

el periodo 2015 a 2018, según el cual en 2040, se percibiría el primer saldo negativo y 2050, se agotarían las reservas, no logró efectivizarse en función de la Sentencia N. 002-18-SIN-CC, (2018), de la Corte Constitucional al estimar que el restablecimiento del aporte estatal opere a partir del 2019.

**Escenario 2: Anulación de la Resolución C.D. 501.-** Suponía la abrogación de la resolución 501 y la consecuente reposición de los valores dejados de percibir por este concepto hasta 2018, estimando que para el año 2033 se presentaría un saldo negativo y 2044 se agotarían las reservas. Escenario que tampoco se cumplió, en virtud de que dicha resolución tuvo plena vigencia hasta el año 2021, tras lo cual se restablecieron los porcentajes según los términos acordados por la resolución.

**Escenario 3:** La suma de los escenarios anteriores daría como resultado una recuperación total, con el primer saldo negativo en 2037 y 2048 el agotamiento de las reservas. Escenario que tampoco se concretó por las razones arriba expuestas.

**Escenario 4: Aporte estatal del 28%. -** Suponía la mengua del aporte estatal al 28% y una reserva que se agotaría en 2034. Proyección plasmada temporalmente en el año 2019, en virtud del déficit fiscal estatal, pero con una deuda vigente por el 12% restante (Casalí et al., 2019, pág. 17).

**Escenario 5:** La fusión del escenario 4 con el 3, implicaría reservas que se agotarían en 2033, con el primer saldo negativo en 2023. Escenarios no concretados hasta la fecha, pero viables.

## **La Pandemia y la Sostenibilidad del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte**

A pesar del avance que la OIT destacó en la cobertura de la protección previsional de la región, reconoce a la par las brechas que se vienen arrastrando desde antes de la pandemia y que argumenta, deben ser corregidas, pues a raíz de esta crisis sanitaria se acentuaron y agudizaron con mayor profundidad e incluso surgieron otras nuevas. Enfatiza también, que no se trata del primer desafío a gran escala que tiene que enfrentar la seguridad social, pues su solo desarrollo conlleva “importantes mutaciones” destacando la crisis de los noventa que trajo consigo otros cambios que también debieron ser investidos por los programas de protección social de cada país, dejando a nivel regional importantes avances y en algunos casos retrocesos a ser corregidos (Casalí, Bertranou, et al., 2021, pág. 15). Pero con la llegada de la pandemia, los sistemas de Seguridad Social fueron puestos a prueba, evidenciando la necesidad de contar con regímenes integrales y más fortalecidos, que sean capaces de brindar cobertura amplia y suficiente para suplir una eventual pérdida de ingresos; y aunque efectivamente existieron avances en la región como se indica, estos fueron frenados por el impacto dado en la economía, mercado laboral y la situación fiscal de cada país (Casalí, Bertranou, et al., 2021, pág. 4).

En nuestro caso, “La pandemia encontró a Ecuador en una situación económica delicada: de bajo crecimiento económico” argumenta Rodríguez, (2020), con un crecimiento de apenas el 0,1% del PIB para 2019, y un déficit fiscal de 2.8% del PIB, estimando por ello que “la crisis económica actual, podría llevar a la mayor contracción de la economía ecuatoriana en su historia reciente”, (OCDE, 2020, pág. 5).

Por ello el Banco Central, (2020) presentó una estimación sobre el impacto que la crisis sanitaria causó en la economía durante el periodo comprendido entre marzo a diciembre de

2020, pues el descenso en el consumo de los hogares (7%), la caída en las exportaciones e importaciones (2,1%), la disminución del gasto estatal (6,1%), el decrecimiento en la inversión (9,85) y la contracción del valor agregado petrolero (9,8%), y no petrolero (6,6%), representó un decrecimiento de la economía nacional en un 7,8%, que acarreó una cuantiosa pérdida valorada en USD 16.381,7 millones de dólares, de los cual 2.790,51 millones (78,1%), le correspondían al sector privado y 3.591,23 millones (21,9%), al sector público. En el primer caso, la mayor afectación la soportaron los sectores del comercio, turismo y manufactura; respecto del sector público, fue el área de la salud (Banco Central, 2021, pág. 1). Esta valoración dio paso a que el mismo Banco Central llegara a considerar al segundo trimestre de 2020, como el periodo más crítico en la economía ecuatoriana ante el decrecimiento del 12,4% del PIB, con relación al mismo periodo de 2019 (Banco Central, 2020, pág. 1), siendo sin embargo el menor con relación al sufrido por otros países como Chile, con una contracción económica de -14,1%; Colombia, de -15,7%; México, de -18,7%; Argentina, de -19,15; y, Perú, de -30,2% (Banco Central, 2020, pág. 1).

Un posterior crecimiento en 2021, del 3,1%, y 5% marcaba, a decir del Banco Central la recuperación económica del país, como efecto del incremento en el gasto de los hogares, el aumento del crédito del sistema financiero nacional, la recuperación de las exportaciones de petróleo, entre otras causas. Estimando simultáneamente que en 2022 se dará un crecimiento del 2,54%, como resultado del incremento de inversiones en el sector petrolero y minero, las exportaciones y el consumo de los hogares (El Banco Central, 2021, pág. 1).

Concluye el Banco Central, (2021) que la recuperación a los niveles pre-pandemia, con un crecimiento económico del 1% le tomará a nuestro país, nueve años. Pero de alcanzar la

economía tasas altas de inversión y un crecimiento del 5% anual, dos años le bastarán para el restablecimiento de la economía en los términos anteriores a la pandemia.

El impacto fiscal que trajo consigo este fenómeno sanitario, produjo en nuestro país según la OIT, (2020b) una disminución de los ingresos fiscales, el aumento en el gasto para contrarrestar la emergencia, la caída de fuentes de financiamiento y la renuncia de ingresos o aumento de gastos para otorgar alivios de carácter fiscal y la protección del empleo. El primer efecto se presentó con el descenso de ingresos petroleros, tributarios, entre otros. El segundo, ante el incremento de los gastos, para el refuerzo de los sistemas de salud pública y brindar ayuda a la población mediante bonos de protección familiar, así como por “la no concretización de operaciones de mercado por la disminución del precio del petróleo” y el tercer efecto le restó al estado el 1,9% del PIB, destinado a la protección del empleo. Lo que se tradujo en un déficit fiscal total del 8,7% del PIB que superó el previsto para 2020 del 3,3% del PIB.

En lo concerniente al mercado laboral, como efecto inmediato de este fenómeno sanitario, el IESS reporta la salida de 240.000 mil afiliados entre marzo y mayo de 2020 (Gobierno Nacional, 2020, pág. 24), información complementada por el Banco Central, (2021), al estimar que en el periodo de marzo a diciembre de 2020, se perdieron 532.359 empleos. Esteves, (2020) profundiza la información y se refiere al empleo asalariado privado como el que registró la mayor pérdida equivalente al 37,9%, seguido por el trabajo por cuenta propia que representó una pérdida del 22,9%. En el caso del empleo del sector público, enfrentó una menor reducción debido a la adaptabilidad de este a otras modalidades de trabajo como el teletrabajo, representando únicamente la caída del 5,6%. (Esteves, 2020,



pág. 4). Todo esto le significó al Ecuador según el INEC, (2020) para mayo y junio de 2020, una crecimiento insólito de las tasas de desempleo correspondiente a 13,3%, con un descenso también notable en los meses posteriores de septiembre y diciembre del mismo año correspondiente al 6,6% y 5,0% respectivamente. Del total de la tasa de desempleo, el 7,9% corresponde al desempleo abierto y el 5,4% al desempleo cerrado, según cifras del INEC, (2020a,).

En el caso del trabajo informal, a diferencia de crisis económicas anteriores, por las restricciones que implicaron el confinamiento y la limitación de movilidad, también se contrajo, dejando de constituirse como empleo refugio en ese periodo (Esteves, 2020, pág.38) y caer al igual que el empleo formal, e incluso de manera más pronunciada opina Casalí, Bertranou, et al., (2021), pues para diciembre de 2020, según el INEC, (2020), el 51,1% de personas con empleo, se encontraban en el sector informal.

Respecto de la tasa de empleo bruto para mayo y junio de 2020, se situó en el 52,8%, del cual el 16,7%, correspondía al empleo pleno, el 34,5% al subempleo, el 25,2% otro empleo no pleno y el 7,7% al empleo no remunerado, evidenciando un 67,4% de personas en un empleo inadecuado, superando con mucho al porcentaje de empleo pleno. El descenso de horas de trabajo también fue certero, pues cerrando el 2020, se registraron 37 horas semanales laboradas en el caso de los hombres y un total de 31 horas semanales laboradas por las mujeres, esto comparado con las horas semanales laboradas en diciembre de 2019, que correspondió a 39,58 para hombres y 34,17 para las mujeres (INEC, 2020<sup>a</sup>, pág. 16).

Agrega Esteves, (2020) que los grupos más afectados durante la pandemia por el detrimento del mercado laboral, fueron los jóvenes, mujeres y adultos mayores. En el primer caso, el empleo de los jóvenes cayó el 30%, seguido de las mujeres con el 20,9% y en cuanto a los adultos mayores (65 años y más) la informalidad de este sector llegó al 75,9%, siendo el sector mayormente excluido del mercado de trabajo, pues su Tasa de Participación Global se contrajo en 10,7 puntos porcentuales seguido del grupo de 55 y 64 años.

Para el cuarto trimestre de 2021, según cifras presentadas por el INEC, (2021), se constata una recuperación moderada del mercado laboral, con un descenso en la tasa de desempleo del 4,7%, y un aumento en la tasa de empleo adecuado del 33,7% en el mismo periodo; sin embargo Esteves, (2020), considera que aquello más que una recuperación económica simboliza una “precaria inserción laboral”, pues la incorporación al mercado laboral en mayor porcentaje lo fue de cuentapropistas, seguido de trabajadores no remunerados y jornaleros, y en cuanto a los trabajadores formales, lo fue en un porcentaje reducido.

Lo anunciado se puede constatar con los indicadores laborales de enero de 2022, presentados por el INEC, (2022), según el cual del total de 8,5 millones de personas económicamente activas, solo 2.813.259 personas son beneficiarias de un empleo adecuado, con relación a más de 5 millones que se encuentran ya sea en el subempleo, empleo no remunerado, otro empleo no pleno o empleo no clasificado.

En definitiva y según lo expuesto, los efectos de la pandemia, se percibieron en el Ecuador con un escaso crecimiento económico, el aumento del déficit fiscal y la desestructuración

del mercado laboral (aumento de las tasas de desempleo e informalidad), con impactos en el fondo de pensiones, cuya recuperación básicamente “dependen de la rapidez con la que el país (...) se recupere de la crisis”.(Casalí, Bertranou, et al., 2021, pág. 127).

## **Escenarios Pos Pandemia**

“La situación financiera del fondo de pensiones será más compleja en el contexto de la pandemia COVID-19,” anuncia Casalí et al., (2019), al incluirlo como otro de los nudos críticos que se suman a los ya existentes de la Seguridad Social y previo a anunciar los escenarios trazados para el fondo de pensiones, que considera la OIT, (2020b), deben ser revisados a partir de los formulados en 2018, dentro de la *Valuación actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte del IESS*, que presentando un panorama ya complejo para el fondo, es exacerbado en 2020 por la pandemia a raíz de dos de sus efectos inmediatos: la disminución en la tasa de afiliación (7%) y la reducción de la masa salarial (17%), que sumados al escenario base, fueron tomados en cuenta por la OIT, (2020c) para la reformulación de los escenarios previstos para el régimen de pensiones .

**Escenario 1: Recuperación lenta de la crisis.** – Trazado sobre el supuesto de una recuperación a los niveles pre-pandemia para el año 2030, con salarios que pierdan tres años de ajuste. Sobre esta premisa se han formulado a su vez dos escenarios cuya variación dependerá del pago o no del aporte estatal. En el primero, que implica el cumplimiento del estado, las reservas que se empezaron a usar en 2020, se agotarán en 2037. Mientras que bajo la suposición de que el estado no cumpla con el aporte relativo a los años 2020 y 2021,

las reservas se terminarán en 2027, y si a más de ello no cumple con el pago en 2022, el proceso se acelera y las reservas terminarán en 2023.

**Escenario 2: Recuperación rápida de la crisis.** – Bajo este otro escenario y de darse una recuperación rápida, el retorno a niveles pre-pandemia será en el año 2022. Si concebimos esta premisa con el pago del aporte estatal, el superávit existirá hasta 2028, año en el cual se empiezan a usar las reservas, hasta 2040 que se terminarán. Lo contrario, es decir, la ausencia en el pago del aporte estatal durante los años 2020 y 2021, significaría que, en 2020, empezó el déficit y en 2031 se terminarán las reservas.

En definitiva, la crisis producida por la pandemia, impactará al Ecuador de diversas maneras, en el caso del fondo de pensiones “se visualizan en la pérdida de años de sostenibilidad” (OIT, 2020b, pág. 7), así, en el escenario base efectuado por la OIT, (2019b), en 2018, previo la pandemia, se estimaba que las reservas se agotarían en 27 años (2047), pero con las nuevas proyecciones el proceso se acelera en 20 años (2040) de mediar la recuperación rápida o en 17 años (2037) en el supuesto de recuperación lenta. Todos planteados a partir del hipotético caso de que el estado cumpla con sus aportes (Casalí, Vallejo, et al., 2021, pág. 127).

## **Percepción de funcionarios, afiliados, jubilados y empleadores sobre la situación financiera de la Seguridad Social y el Sistema de Pensiones.**

La compleja situación financiera del fondo de pensiones, así como los también complejos escenarios que se vislumbran, van de la mano con la percepción que los funcionarios encuestados tienen sobre la situación financiera del IESS, pues el 36,5% considera que se

encuentra en una situación peor o mucho peor con relación a 2018, frente a un 38,6% que percibe a esta entidad en las mismas condiciones que las anteriores (OIT, 2020c, pág. 12). Porcentajes acordes con la apreciación que esta vez los afiliados y jubilados muestran sobre la situación económica del IESS, al mayoritariamente considerar que se encuentra en malas condiciones económicas, y que esta situación es atribuible en primer orden al Gobierno Nacional (deuda estatal), seguido de la mala administración del IESS (OIT, 2019c, pág. 38). Paralelo con esta línea de pensamiento están los empleadores, pues un gran porcentaje comparten esta visión pesimista de la situación económica del IESS (OIT, 2019c, pág. 131).

Estos porcentajes distan de las expectativas mantenidas por los afiliados sobre la sostenibilidad del fondo de pensiones, pues según encuestas efectuadas por la OIT (2019) un porcentaje elevado confía en que cobrarán sus pensiones sin inconveniente alguno. Resultado positivo que se refleja también en el sector de los jubilados, con una mayoría de encuestados que dice haber cobrado en forma oportuna sus pensiones y solo dos de cada diez expresa algún retraso; de igual forma el 74% considera que continuarán cobrando a corto plazo sus jubilaciones, frente a un 19% que opinan que no lo harán; lo cual evidencia la plena confiabilidad que tienen los jubilados en la sostenibilidad del fondo para el pago de sus pensiones (OIT, 2019c, pág. 47).

## CAPITULO III

### REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES

#### Sistemas Complementarios

##### Reforma del Sistema de Pensiones

Los regímenes de reparto a nivel latinoamericano, experimentaron múltiples problemas, (Mesa-Lago, 1996, pág. 87), que lo hicieron objeto de severas críticas y observaciones, como las del Banco Mundial al catalogarlos como un fracaso, a nivel social y económico (FIAP, 2020, pág. 4). La OIT a su vez estimaba que la seguridad social “está sufriendo una crisis organizativa y financiera en toda la región”, congruente con esas declaraciones, la AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social), corroboraba lo afirmado, agregando que los detonantes de dicha crisis tienen relación directa con la realidad social, económica, demográfica, y política de cada país, obligando aquello a la revisión urgente de los términos en los que la seguridad social está concebida, así como su campo de acción, para una consecuente reforma y formulación de alternativas que garanticen la universalización de la cobertura y el financiamiento de las pensiones (Mesa-Lago, 1996, pág. 87).

Se promovieron para el efecto reformas paramétricas y estructurales, entendiéndose por las primeras como aquellas que conservando el sistema público, proponen cambios orientados a mejorar la sostenibilidad financiera y actuarial del sistema (Mesa-Lago, 2021, pág. 18), y por reformas estructurales, aquellas conducentes a la “creación de un nuevo sistema de

pensiones”, las dos tendientes al mejoramiento de la cobertura, la suficiencia y sostenibilidad del sistema de pensiones (Arenas de Mesa, 2019, pág. 49).

Se constata desde luego que la postura sobre la crisis de la seguridad social, fue unánime entre los organismos aludidos, sin embargo la discrepancia recaía en las medidas planteadas para solventarlas, ya que por una parte tanto la OIT como la AISS, promovían reformas paramétricas tendientes a corregir las fallas del sistema calificando incluso de riesgosas a las reformas estructurales, ante la posibilidad de agravar la situación actual de los sistemas; mientras que el Banco Mundial si bien catalogaba las reformas paramétricas como positivas, argumentaba también su insuficiencia ante la necesidad de una reforma extrema que sustituya los sistemas públicos (Mesa-Lago, 1996, pág. 75). Es así que brindando la ayuda financiera y técnica requerida por los países, con “más de 200 préstamos y créditos por el monto aproximado de 5400 millones de dólares, se dio paso a reformas estructurales que implementaron los sistemas de capitalización individual” (Arenas de Mesa, 2019, pág. 64).

## **Reformas estructurales de los Sistemas de Seguridad Social**

En tal sentido, la expansión de las ideas neoliberales, basadas en la mínima intervención estatal en la economía frente al predominio del mercado, marcaron el nacimiento de políticas que dieron paso a la formulación de un modelo que condujera a la privatización de los sistemas de pensiones (Mesa-Lago, 2021, pág. 15), lo que posibilitó que a partir de la década de los 80 y 90, mediante reformas estructurales, varios países sustituyeran total o parcialmente sus sistemas tradicionales (Mesa-Lago, 2021, pág. 18), para abrirse paso a

sistemas de capitalización individual, con Chile a la cabeza, marcando el inicio de la ola privatizadora y que 13 años después sería replicado por otros más (Valverde et al., 2019, pág. 2), dando un total de 30 los gobiernos que cedieron a la privatización, de los cuales 13 pertenecían a la región (Valverde et al., 2019, pág. 4) y otros 14 a Europa Oriental y a la Antigua Unión Soviética; gran parte de ellos con el apoyo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, USAID y los Bancos Interamericano y Asiático de Desarrollo (Valverde et al., 2019, pág. 1).

Las reformas en la región no se hicieron esperar, y aunque a criterio de Mesa-Lago, (2021), muchas de ellas se efectuaron sin que mediara un diálogo social, o de haberlo fue manipulado, secuencialmente fueron implementadas de la siguiente manera: Chile (1981), Perú (1993), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), República Dominicana (2003) y Panamá (2008). Sin embargo, no todos optaron por la privatización total, ya que hubo quienes al no ser factible se inclinaron por privatizar únicamente algunos de sus planes, mientras mantenían los otros de forma pública, en tanto para quienes definitivamente este sistema no era viable por los excesivos costos que su transición implicaba, el Banco Mundial promovió sistemas de cuentas nocionales, que eran básicamente el camino previo a una futura privatización (Valverde et al., 2019, pág. 4). Se constituyeron de tal forma las siguientes variables del modelo privado chileno: El Sustitutivo, que elimina el régimen público remplazándolo por otro privado, es el caso de Chile, México, El Salvador y Bolivia; El Sistema Mixto, que conserva el sistema público de reparto, complementado con otro de carácter privado, es el



caso de Uruguay, Costa Rica, Panamá; y el Modelo Paralelo, caracterizado por la existencia del sistema público con el privado compitiendo entre sí: con Perú y Colombia como pioneros (Mesa-Lago, 2021, pág. 18 y 19).

Todo se llevó acabo ante el desacuerdo y oposición de la OIT y otros expertos, para quienes el fomento del crecimiento económico y la reducción de las presiones fiscales, no constituían justificativo razonable para ir en contra de la seguridad de los ingresos para la vejez (Valverde et al., 2019, pág. 5).

Dos décadas después, el 60% de los estados que acogieron la privatización, esto es 18 países, la revirtieron, como respuesta a la crisis financiera vivida en el 2008 (Valverde et al., 2019, pág. 33) y la consecuente “desvalorización de las inversiones de los fondos de jubilaciones y pensiones” (FIAP, 2020, pág. 82), de la mano con el descontento social ante la caída del valor de las pensiones. Para algunos países, la reversión le significó la terminación del sistema de cuentas individuales y la transferencia de los fondos a sistemas públicos, mientras que para otros la reducción del tamaño del sistema fue lo más viable, disminuyendo el porcentaje de cotización que les correspondía a las administradoras o ya sea mediante el traslado de la administración al estado o por ultimo facultando a los afiliados el regreso a los sistemas públicos, lo que figuró a este esquema privado el distanciamiento de los países con la privatización y el fortalecimiento la seguridad social pública (Valverde et al., 2019, pág. 33).

Valverde et al., (2019), destaca que después de mediados de la década de los 2000, ningún país ha intentado instaurar reformas estructurales tendientes a la privatización, situación

evidenciada ante la ausencia de préstamos de los bancos internacionales, a los gobiernos para tales fines.

## **Sistemas de Capitalización Individual**

La Capitalización Individual, se basa en la contribución uniforme e indefinida del propio asegurado y en ocasiones del empleador a una cuenta individual que reserva dichos aportes más los rendimientos que aquellos generan, para posteriormente dar paso a una pensión financiada por el mismo asegurado (Mesa-Lago, 1996, pág. 76). Este sistema es de administración múltiple, es decir puede ser ejercida por operadoras privadas o públicas (Arenas de Mesa, 2019<sup>a</sup>, pág. 58), y se fundamenta en principios de equidad y justicia al existir una relación directa entre lo contribuido y lo recibido.

En torno a este sistema han surgido posiciones divergentes, pues de un lado están quienes lo han catalogado como “un fracaso” (Valverde et al., 2019, pág. 8), frente a sus defensores que lo consideran la solución a los problemas de los sistemas de reparto (FIAP, 2020, pág. 73), generando grandes expectativas no solo relacionadas con el mejoramiento de sus sistemas de pensiones sino de la economía en general (FIAP, 2020, pág. 7).

En tal sentido, se promocionó para ese entonces un sistema que como se dijo, garantizaría la sostenibilidad de los sistemas de pensiones (Valverde et al., 2019, pág. 7), debido a que serían las contribuciones de los trabajadores los que financiarían sus propias pensiones y que sumadas a las rentabilidades producidas, incrementaban los niveles de las mismas (FIAP, 2020, pág. 7), el aumento también se presentaría en las tasas de cobertura en virtud del crecimiento del empleo y la productividad, en conjunto con el aumento de los ingresos

laborales de los trabajadores, frente a la reducción de las desigualdades por la prevalencia del principio de equidad y justicia, a la par los costos administrativos también se verían disminuidos en virtud de la competencia entre las administradoras, además la fiscalización de las administradoras estarían a cargo de entidades estatales lo que implicaría una protección adecuada de los ahorros, se avizoró la liberación a largo plazo de gasto fiscal re direccionándolo al financiamiento de pensiones asistenciales, asimismo se destacó el fomento al ahorro individual que conllevaría a la contribución oportuna y la erradicación de la evasión, a diferencia de los sistemas de reparto que al ser asumidos como impuestos por lo general se pretendía evadir o eludir su pago, tampoco en este sistema se daría la pérdida de ahorros o rentabilidades como en el de reparto, incluso si no se reunían los requerimientos para pensionarse el monto acumulado sería percibido por el afiliado o en su defecto por sus herederos o sobrevivientes (FIAP, 2020, pág. 73). Lo dicho hizo que los países en desarrollo vieran en la privatización la solución a todos los problemas en materia de seguridad social (Arenas de Mesa, 2019, pág. 7).

Sin embargo, para los detractores “la privatización de las pensiones no produjo los resultados esperados”(Valverde et al., 2019, pág. 7) al no generar los frutos que fueron previstos, por no haberse constatado la estimulación del empleo, peor aún ampliación de la cobertura, es más, estos disminuyeron o se estancaron en el mejor de los casos, concomitantemente con ello fue la reducción de la pobreza que resultó también insuficiente, y ni hablar de la desigualdad en los ingresos, pues se profundizó (Casalí et al., 2021, pág. 4), al igual que las desigualdades de género, se dieron también incrementos en los costos de administración y reducción de beneficios, la transición impuso presión fiscal a

los gobiernos por sus altos costos, se debilitó la gobernanza, el riesgo de fluctuaciones de los mercados lo asumieron los afiliados, no existió participación tripartita, quienes administraban los sistemas privados fueron los mismos que se hicieron cargo del control y supervisión y finalmente las reformas poco hicieron por el desarrollo de los mercados y el crecimiento económico de los países que lo acogieron, lo que para Valverde et al., (2019) hizo que las reformas implementadas se vuelvan impopulares y aumentara la desconfianza en los sistemas.

Durante este último siglo y ante las dudas de un sistema de pensiones fundado únicamente en la capitalización individual, los países han decidido ser más prudentes sobre una posible aproximación a este modelo (Arenas de Mesa, 2019, pág. 65). La misma CEPAL, (2017), declara que “el sistema de pensiones fundado solo en la capitalización individual presenta claros signos de agotamiento en la región”. Lo cual llevó a que Banco Mundial, reconozca que el enfoque realizado sobre el sistema privado, fue únicamente con una visión en la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones (Arenas de Mesa, 2019, pág. 64), dando a entender que elementos como la cobertura y suficiencia fueron dejados de lado.

## **Sistema Multipar del Banco Mundial**

Tiempo después de iniciada la privatización de los sistemas de reparto y ante el panorama vislumbrado, centros de estudios e instituciones financieras entre ellas el Banco Mundial, empezaron a promover reformas en los sistemas, así para 1994, se emite el informe denominado “Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y promoción del crecimiento” a cargo del Banco Mundial, en el que se promueve un modelo

de tres pilares (Jiménez et al., 2014, pág. 15), consistente en la combinación de pisos de protección (Mesa-Lago, 2021, pág. 21), con alternativas que integraban los sistemas públicos con otros de ahorro, (Mesa-Lago, 1996, pág. 84), pero que en la práctica perseguía una reforma radical sustitutiva de los sistemas tradicionales públicos por privados, (Mesa-Lago, 2021, pág. 21), evidenciando un predominio de las cuentas de ahorro individual, elemento clave del sistema.

En efecto, se formuló para ese entonces un esquema que partía de un pilar público financiado con tributos, con fines redistributivos y beneficios mínimos que erradicaran la pobreza en la vejez; seguido de un segundo pilar de administración privada, obligatoria y de cuentas individuales, y un tercero y último de carácter privado destinado a las personas que cuenten con mayores recursos, similar al segundo pilar. Se sabe que este esquema, constituyó el fundamento de varios países para las reformas implementadas en la segunda mitad de los años noventa (Jiménez et al., 2014, pág. 15) y que posteriormente se adicionó tres pilares al modelo inicial, configurando un esquema más complejo de hasta seis pilares (Jiménez et al., 2014, pág. 16).

Advirtió el Banco Mundial que dicho modelo no era de aplicación unánime en todos los países, pues podrá variar e incluso se lo podía hacer “con ritmos distintos”, primando este tipo de reformas para los países que inicien sus sistemas de pensiones o para sistemas maduros en crisis (Jiménez et al., 2014, pág. 16).

## **Modelo Multipar de Pensiones de la OIT**

Los ajustes estructurales referidos trajeron consigo la atención de organismos como la OIT, que en su afán de hacer frente a esta problemática, destinó varios de sus informes a tratarlos y objetarlos, los cuales a más de determinar las deficiencias de los sistemas privados, plantearon alternativas conducentes a la implementación de pilares a la seguridad social (Mesa-Lago, 1996, pág. 84), a pesar de ser la principal promotora del perfeccionamiento de los sistemas de pensiones a través de variaciones paramétricas y contraria a cualquier reforma estructural.

En efecto la OIT, ante la necesidad de trazar una política a futuro que corrija los “defectos” que desacreditaban los sistemas de reparto, pero consciente de la imposibilidad del diseño de una estructura de aplicación mundial, ante la diversidad en los requerimientos y recursos de cada país, optimizó el modelo formulado por Gillion, y presentó uno alternativo, basado en tres pilares (Mesa-Lago, 1996, pág. 84), que años más tarde y un cuarto pilar adicionado, se lo denominó “Modelo Multipar de Pensiones de la OIT”, consistente según la nota informativa que la contiene, como “la posibilidad de combinar un conjunto de instrumentos de protección social, cada uno de los cuales desempeña una o más funciones, para garantizar toda la gama de objetivos de un sistema nacional de pensiones” (Durán Valverde, 2019, pág. 3).

Bajo el mismo lineamiento la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), concibe al multipilarismo como “ la organización de un sistema de pensiones sustentado en un conjunto de pilares que persigan diversos objetivos, como forma de afrontar la dificultad que supone conciliar los objetivos individuales y sociales”(Jiménez et al., 2014, pág. 14).

El modelo de pilares dispuesto por la OIT, se lo presenta sucintamente en los siguientes términos:

## **Pilar 0 o Piso de Protección Social en Pensiones**

Este pilar se reconoce mediante pensiones no contributivas, financiado vía impuestos y previo la comprobación de ingresos, lo que quiere decir que está condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos. La razón de este pilar descansa en la obligación gubernamental de garantizar a los adultos mayores “un nivel mínimo de ingresos, con niveles adecuados de prestaciones” que les garanticen una calidad de vida decente y digna (Durán Valverde, 2019, pág. 3).

## **Pilar I o Pilar de Seguro Social**

Este pilar se caracteriza por ser obligatorio y de beneficio definido, con financiamiento patronal y obrero, enfocado en proporcionar mayores niveles de ingresos, que por mandato deben ajustarse o superar el 40% de los ingresos, con treinta años de cotización o quince años y una prestación mínima (Durán Valverde, 2019, pág. 3).

## **Pilar II o Pilar Complementario**

La complementariedad de este pilar hace que su implementación sea facultativa y que, de ser acogida, la cotización sea voluntaria u obligatoria, basado en beneficio o contribución definida cofinanciado por la parte empleadora y generalmente de administración privada. La regulación y control de este pilar debe estar a cargo del estado (Durán Valverde, 2019, pág. 3).

## **Pilar III o Pilar del Ahorro Personal Voluntario**

Este pilar comparte la complementariedad y una administración generalmente privada del pilar II, que se encuentra destinado a grupos dotados de una capacidad económica mayor (Durán Valverde, 2019, pág. 4).

La OIT precisa para este modelo una administración separada de cada piso, pero con coordinación, regulación y supervisión conjunta, dirigida por un órgano dotado de autonomía y administración tripartita, con responsabilidad estatal, que entre otras, se ocupe de los costos de transición, la estructura legal del sistema y garantías en caso de insolvencia (Mesa-Lago, 1996, pág. 84).

Tras definir cada uno de los pilares que conforman el modelo propuesto, la OIT es enfática en resaltar que los sistemas de naturaleza privada que componen el pilar II y III, deben operar únicamente con el carácter de complementariedad, pues por sí solos, al ser desprovistos de los principios de la seguridad social, acarrearán riesgos “macroeconómicos, financieros y demográficos” que han sido evidenciados en virtud de la experiencia internacional (Durán Valverde, 2019, pág. 4), y en el caso del primer y cuarto pilar refuerzan el esquema favoreciendo las necesidades de los grupos que se encuentran en los extremos, ya sea por carecer de ingresos o por gozar de los suficientes para mejorar su tasa de retorno (Jiménez et al., 2014, pág. 16).

El fin último de este esquema planteado por la OIT, es reducir los riesgos del mercado, librar la indeterminación de las cuantías, evitar las inequidades distributivas y la administración pública defectuosa (Jiménez et al., 2014, pág. 16).



## **Sistema Mixto de Pensiones**

Los resultados y la experiencia traída por las reformas estructurales de los noventa, divisa que no existe razón alguna para que los sistemas de pensiones sean o eminentemente públicos o gocen de exclusividad privada (Morales Ramírez, 2021, pág. 9), pues todo parece indicar que las tendencias a futuro son los “modelos multipares con un componente contributivo mixto” (Morales Ramírez, 2021, pág. 1), que en respuesta a las lecciones de los sistemas de reparto y capitalización, articulen lo contributivo con lo no contributivo, el reparto con la capitalización individual, pensiones de beneficio definido y contribución definida y en general generar la mezcla propicia entre la administración gubernamental y la privada (CEPAL, 2016, pág. 14), si lo que se quiere es brindar pensiones y tasas de replazo óptimas (FIAP, 2020, pág. 11), así como asegurar la sostenibilidad a los sistemas.

Y aunque es unánime el sentir de que estos objetivos se alcanzan mediante “la combinación de distintos programas y pilares del sistema de pensiones” (Bertranou & Montt, 2022, pág. 1) su estructuración va a depender de los requerimientos de cada país y de la variabilidad de objetivos que condicionan la articulación de los pilares, pero cuyos cimientos deberán consolidarse sobre un esquema que se lo podría definir como “básico e inalterable” y que por regla general partirá de un nivel no contributivo, seguido de un pilar contributivo y otro complementario, siendo el segundo pilar (nivel contributivo) el eje central y sobre el cual se deben erigir todos los esquemas de seguridad social (González et al., 2015, pág. 30), pero también sobre el cual han surgido posiciones opuestas (Jiménez et al., 2014, pág. 14) que dieron paso a intensos debates sobre su diseño y administración (Valverde et al., 2019, pág. 33).

De hecho organismos como la OIT y la AISS, procuran un segundo pilar de beneficio definido, administración pública y bajo un esquema de reparto (Jiménez et al., 2014, pág. 15), criterio compartido por autores como Mesa-Lago, (2021), para quien un segundo pilar de reparto debe ser el predominante en un modelo mixto de pensiones. Del otro lado el Banco Mundial, la OCDE y el BID conciben a la capitalización individual como el “pilar hegemónico del sistema de pensiones” multipilar (Morales Ramírez, 2021, pág. 12). En síntesis la discrepancia gira en torno al segundo pilar, si es de administración privada o lo es pública (Valdéz & Alvarado, 2020, pág. 33). Divergencias que para Mesa-Lago, (1996), resultan “insalvables” por fundamentarse en “diagnósticos, objetivos y concepción y elementos de la reforma muy diversos”.

Respecto del primer pilar parece existir consenso entre los organismos al considerar que por ser asistencial, este sea administrado y financiado por el estado con ingresos generales, y prestaciones sujetas a comprobación (Jiménez et al., 2014, pág. 15). No obstante el tercer pilar o piso complementario, también genera discrepancia en temas como la delegación de su gestión (pública o privada) y la obligatoriedad o voluntariedad en su afiliación, además de no ser considerado en la totalidad de esquemas alternativos, pero de haberlo hecho está dirigido a quienes gozan de mayor capacidad económica, para el mejoramiento de las pensiones (Durán Valverde, 2019, pág. 4).

En base a este esquema básico provisto de tres pilares, los países han formulado sus propias versiones o modelos de pensiones (Gómez Salgado, 2021, pág. 102), lo que hace que cada estado cuente con un “sistema singular y propio de seguridad social” (González et al., 2015, pág. 12). De hecho gran parte de los sistemas de mundo están conformados por tres o

cuatro niveles (Valverde et al., 2019, pág. 33), lo cual resulta conveniente a criterio del Banco Mundial, al estimar que un solo pilar puede “no ser financiable a largo plazo, además de que puede crear distorsiones en el mercado laboral, estimular la evasión y obstaculizar el desarrollo del mercado de capitales ” (Mesa-Lago, 1996, pág. 84).

Se invoca para el efecto varios casos de sistemas multipares, como el de Argentina, cuya seguridad social se ha edificado sobre la base de tres pilares, uno universal no contributivo, un régimen público de reparto y el complementario voluntario de fondos privados, modelo compartido por Hungría, Polonia, y Kazajstán.(Valverde et al., 2019, pág. 33). Sin descartar a Costa Rica, Panamá y Uruguay a nivel regional, en el caso de Colombia y Perú, existe un debate sobre la posibilidad de dar paso a un sistema mixto (Mesa-Lago, 2021, pág. 237).

Resalta el caso de Chile, con su sistema integrado de pensiones que al incluir varios pilares, rompe el esquema tradicional de capitalización individual mantenido hasta antes de 2008, promoviendo con ello el retorno de la administración, financiamiento y regulación estatal al sistema (Arenas de Mesa, 2019, pág. 60).

En definitiva en este modelo “los pilares son complementarios entre sí y sirven para asegurar que la mayoría de las personas en un país determinado cuenten con una pensión en la vejez” (Jiménez et al., 2014, pág. 16). En el caso de América Latina, existe un predominio de los sistemas de reparto, en virtud de pensiones que básicamente proceden del sistema público, complementadas por sistemas privados con administración ya sea privada o pública para quienes gocen de mayores ingresos (Arenas de Mesa, 2019, pág. 58).

## **La Solidaridad en los Sistemas Mixtos de Pensiones**

Para Mesa-Lago, (2021) los “defectos de los sistemas privados latinoamericanos”, con resultados que no eran los esperados, son atribuibles a los “elementos anti-solidarios” procedentes del remplazo del principio de solidaridad por el de equivalencia, muestra de ello fue la eliminación de los aportes de los empleadores en Chile. Consecuentemente ante el evidente agotamiento de los sistemas de pensiones basadas únicamente en la capitalización individual (Arenas de Mesa, 2019, pág. 65), en América Latina se dieron paso a la incorporación de “reformas inclusivas” al sistema tradicional privado (Morales Ramírez, 2021, pág. 8), que a criterio de Valverde et al., (2019), marcaron el distanciamiento de la privatización.

De hecho desde 2008, parte de las reformas implementadas por América Latina en materia de pensiones, fueron encaminadas al desarrollo de mecanismos de solidaridad, así como el fortalecimiento de la administración y financiamiento público, marcando una nueva tendencia de retorno a los principios básicos de la seguridad social (Arenas de Mesa, 2019, pág. 63) contrario a las reformas de la década de los noventa y la tesis de no intervención estatal y libre mercado. Claro ejemplo de ello fue la reforma Chilena, que dotó de solidaridad al sistema privado, con la creación de prestaciones solidarias a cargo del fisco (Mesa-Lago, 2021, pág. 190 y 203), o el caso de el Salvador, que con una reforma se agrega al sistema de capitalización individual un fondo de ahorro colectivo solidario (CEPAL, 2017, pág. 128).

En tal sentido y asumida la solidaridad como “un elemento central para garantizar colectivamente el derecho a la seguridad social en general, y las pensiones en particular”, se entiende un principio propio de todo seguro social, materializado en virtud de la

“mancomunación de riesgos, el financiamiento colectivo (...), la redistribución de los ingresos y la protección ante la pobreza”, que, en conjunto, sintetizan la solidaridad en su versión plena. Tales dimensiones y componentes son plenamente recogidos en un esquema mixto de pensiones (propuesto a partir del convenio 102 y la recomendación 202), que partiendo de un pilar no contributivo, otro contributivo y el complementario, (Bertranou & Montt, 2022, pág. 2 y 6), contrario a lo pensado, fueron incluidos en las normas internacionales (norma mínima 102 y recomendación 202), pues sin limitarse a los regímenes contributivos, abarcan prestaciones y regímenes que pueden llegar a formar parte de la seguridad social y constituir a la vez un referente para las reformas de los sistemas (OIT, 2021, pág. 38).

## **EL CUADRO JURÍDICO ECUATORIANO**

### **Reformas Estructurales del Sistema de Pensiones Ecuatoriano**

La idea referente a la necesaria reforma de la seguridad social ecuatoriana en general y el sistema de pensiones en especial, ha sido innegable y se retrotrae años atrás, de hecho en el Ecuador, reformas estructurales tendientes a la privatización de la Seguridad Social se han venido discutiendo aunque en menor intensidad desde sus orígenes, sin embargo el mayor intento se produjo durante la década de los noventa, con una Consulta Popular fallida en 1995, durante el gobierno del presidente Sixto Durán Ballén (King Mantilla & Carranza Barona, 2022, pág. 10), quien en un contexto de crisis económica marcada por un periodo de problemas fiscales, macroeconómicos y la presión que organismos como el FMI y el BM ejercían para la implementación de políticas tendientes a la reducción del gasto social,

ajustes fiscales, privatizaciones, focalizaciones de las políticas (Carranza Barona & Cisneros, 2014, pág. 18), e impulsado por la ola de privatizaciones que se venía dando en la región, dio paso a una consulta popular que en su segunda pregunta, planteaba la posibilidad de que el régimen de seguridad social, sus prestaciones y servicios estén a cargo del IESS o de otra institución pública o privada, bajo principios de solidaridad y libre competencia, con resultados que evidenciaron el rechazo explícito a las medidas privatizadoras en un 47% frente a un 31% que la apoyaba (Cornejo & Iturralde, 2022, pág. 44).

Los intentos para incluir la participación privada en la seguridad social, persistieron en la Constitución de 1998, que a pesar de haber delegado la responsabilidad de la seguridad social mayoritariamente al estado, reconoció la participación privada o mixta en los términos siguientes “La seguridad social (...), se prestará con la participación de los sectores público y privado, de conformidad con la ley” (King Mantilla & Carranza Barona, 2022, pág. 9).

Finalmente, fue la reforma de 2001, que apostando por un cambio estructural, paramétrico, institucional y de control, incluyó al sistema público de pensiones, un componente de ahorro individual administrado por operadoras privadas (Carranza Barona & Cisneros, 2014, pág. 19), pero que posteriormente fue desestimada por el Tribunal Constitucional, lo que le significó al Ecuador (junto con Venezuela y Nicaragua), a diferencia del resto de países de la región, la no implementación de los sistemas de capitalización individual (Ortíz et al., 2020, pág. 9).

En adelante, cuatro son las reformas a la ley de Seguridad Social a resaltar: la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social de 2010, la primera; la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y la Ley del Banco del IESS en 2014 la segunda; la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar de 2015 la tercera; y, la Ley Orgánica para la promoción del trabajo juvenil, regulación excepcional de la jornada de trabajo, cesantía y seguro de desempleo en 2016, postulando como la cuarta (Cisneros Campana, 2018, pág. 249).

Adicionalmente, se han realizado múltiples reformas mediante normativa y resoluciones en respuesta a requerimientos específicos, pero que no han solucionado el problema mayor relativo al desajuste de la seguridad social con la realidad social, económica y laboral ecuatoriana (Cisneros Campana, 2018, pág. 253), y que dan cuenta de la serie de ajustes paramétricos implementados sin que se haya logrado una reforma estructural a pesar de proyectos presentados y debatidos en la Asamblea Nacional (Cisneros Campana, 2018, pág. 237). Y “aunque con las reformas paramétricas y otros cambios aislados de los sistemas de seguridad social se puede ganar tiempo, se requieren reformas estructurales de gran calado para asegurar la sostenibilidad financiera de otros sistemas”(Yermo, 2011, pág. 14).

Actualmente, persiste la necesidad de una reforma estructural que modifique el enfoque actual de la seguridad social ecuatoriana, con miras a un sistema integral inclusivo y universal (Cisneros Campana, 2018, pág. 254), y aunque la introducción de reformas estructurales, basadas en sistemas de pensiones exclusivamente en la capacidad de ahorro individual, “no representa la tendencia o la recomendación de política previsional dominante (...), por no haber generado los resultados esperados” en cuanto a cobertura,

suficiencia y efectos fiscales en la región (Arenas de Mesa, 2019, pág. 20 y 21), no constituye la mejor opción de acuerdo a la realidad de nuestro país, al no encontrarse los afiliados con la capacidad para generar pensiones suficientes a partir de sueldos básicos (OIT, 2020, pág. 18), pudiendo sin embargo operar como un mecanismo complementario al sistema público.

## **Inconstitucionalidad de la Ley 2001-55 de Seguridad Social**

La colaboración técnica del Gobierno de Uruguay brindada a solicitud del gobierno ecuatoriano, para el desarrollo de un nuevo esquema de pensiones que solucione los problemas estructurales del IEES y del sistema de reparto, desembocó en la expedición de la Ley 2001-55 de Seguridad Social, que albergaba un sistema mixto de pensiones a partir de la integración de un régimen solidario intergeneracional y un sistema de capitalización individual (Pazmiño & Robalino, 2004pág. 17), dando paso a una administración privada en manos de la Entidad Depositaria de Ahorro Previsional (EDAP) (Corral, 2008, pág. 126).

Tras la aprobación, publicación (Registro Oficial 465 de 30-nov-2001) y posterior objeción parcial (Presidente de la República) de la ley 2001-55, el Congreso Nacional la remitió al Tribunal Constitucional para que emita un pronunciamiento sobre las objeciones planteadas, el cual tras su conocimiento mediante Resolución No. 052-2001-RA, del 8 de mayo de 2002, declaró la inconstitucionalidad de seis de sus artículos y dos de sus disposiciones transitorias, que en su mayor parte fueron los referentes a las empresas administradoras de los fondos previsionales, (Pazmiño & Robalino, 2004, pág. 33), para



frenar la intervención de las operadoras privadas en las prestaciones de riesgos de vejez, invalidez y muerte, así como aquellas que a consideración del Tribunal vulneraban el “componente solidario del sistema” (Cornejo & Iturralde, 2022, pág. 4).

Emitida la resolución por parte del Tribunal en 2002, se presentó en su contra un recurso de amparo que también fue impugnado (Pazmiño & Robalino, 2004, pág. 33) y posteriormente rechazado, disponiendo finalmente su publicación en 2005. Periodo de tres años durante el cual la ley 2001-55 se encontraba en el limbo, generando una gran incertidumbre jurídica por la inaplicabilidad del sistema mixto (Corral, 2008, pág. 127).

De entre los artículos que total o parcialmente se declaró la inconstitucionalidad, constan:

El artículo 167, cuya inconstitucionalidad fue motivada por facultar a las administradoras privadas para la prestación directa de los riesgos de invalidez, vejez y muerte a sus afiliados, resaltado el Tribunal la posibilidad de que sea el IESS, la entidad que pueda “crear o promover instituciones administradoras de recursos” (Corral, 2008, pág. 127).

El artículo 176, que, al tratar sobre los niveles de aportación, el Tribunal alegando falta de solidaridad, declara su inconstitucionalidad de fondo, acentuando que aquella no se derivaba del sistema mixto en sí, sino de la ausencia del principio de solidaridad en él. Sin embargo, hubo quienes consideraban que dicho sistema no carecía de tal principio. En definitiva fueron inaplicables los siguientes artículos: Art. 208, 209, 215, 218, 259, 270, 177, 178, 181, 182, 206, y; 201 (Corral, 2008, pág. 128).

La no aplicación del Sistema mixto de pensiones, hace que el régimen vigente actual, sea el Régimen de Transición, que aunque teóricamente debía haber desaparecido una vez

realizada la transición del régimen antiguo al nuevo, es el que rige actualmente (Corral, 2008, pág. 130).

## **Sistema Mixto de Pensiones para el Ecuador**

A pesar de que no existe un modelo único para la región, la implementación de un esquema mixto, asimilado como “aquel en que el sistema público de reparto y el de capitalización individual se complementan” (Arenas de Mesa, 2019, pág. 48 y 58), parece ser la mejor opción según algunos expertos, al considerar que en el Ecuador “se deben generar modelos que consideren la solidaridad, pero también la justicia” (OIT, 2020, pág. 19), de hecho la mayor parte de países han procurado la sostenibilidad de sus sistemas mediante regímenes de pensiones basados en múltiples pilares (OIT, 2021, pág. 199).

En tal sentido y siguiendo los lineamientos dados por la OIT, (2020b), a partir de su normativa (Convenio 102 y Recomendación sobre los Pisos de Protección Social 202), sobre el diseño de los sistema de pensiones, se plantea para el Ecuador el desarrollo de un sistema mixto basado en la compilación de sistemas no contributivos, contributivos, mecanismos de solidaridad y ahorro previsional, instrumentos que a su vez deben estar guiados por los principios de: Suficiencia y predictibilidad de prestaciones, Sostenibilidad financiera y social, solidaridad en el financiamiento (contribución patronal y del trabajador), Solidaridad en las prestaciones (intra- e inter-generacional), Distribución de riesgos entre distintos actores, y; Participación de los actores involucrados en la gobernanza del sistema.

## **Viabilidad Constitucional del Sistema Mixto de Pensiones en el Ecuador**

Cualquier reforma planteada al sistema de seguridad social ecuatoriano, según Cornejo & Iturralde, (2022) debe cumplir con requisitos materiales, procedimentales y técnicos. En el primero de ellos hay que tomar en consideración los límites fijados en la constitución sobre la prohibición de la privatización (Cornejo & Iturralde, 2022, pág. 47), contenida en el artículo 367, que textualmente en su inciso primero dispone “ El sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse”; en segundo lugar todo esquema planteado deberá fundamentarse en principios rectores del sistema, como son, el de universalidad, solidaridad y subsidiariedad, tal como lo sustenta el segundo inciso de la misma norma constitucional “El sistema se guiará por lo principios de (...) solidaridad y subsidiariedad” y; en tercer y último lugar la administración del Seguro General Obligatorio debe ser de competencia exclusiva del IESS, según lo sustentado entre otros por el artículo 370 de la Constitución del Ecuador, (2008) “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (...), será responsable de la prestación de las contingencias del seguro general obligatorio a sus afiliados” (Cornejo & Iturralde, 2022, pág. 49).

La inobservancia de cualquiera de ellos le puede significar al esquema propuesto la declaratoria de inconstitucionalidad, como lo sucedido en la reforma de 2001, que ante la falta de solidaridad en las cuentas individuales, y al no caber la administración de fondos previsionales en manos de operadoras privadas, la propuesta de un sistema mixto en los términos planteados por la comisión interventora, se volvió inejecutable y fue dejado de lado mediante sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales, alegando vicios de fondo (Durán Valverde, 2008, pág. 106).

En definitiva, la posibilidad de implementar un esquema mixto de pensiones, está condicionado al sometimiento de la propuesta a las disposiciones constitucionales o en su defecto a una reforma constitucional para adecuarla al esquema formulado; en el primer caso y en los términos planteados por la Constitución, no cabe la privatización, ni las operadoras privadas como administradoras de los fondos de pensiones, debiendo prescindirse de ellas o bien que sean gestionadas desde el sector público, bajo un esquema centralizado a cargo del IESS, además de que se sustente en principios solidarios y no únicamente en los de justicia y equidad característicos de todo esquema privado (Cornejo & Iturralde, 2022, pág. 45). Lo contrario da lugar a la segunda opción, que implica la transformación de la constitución que de paso a un sistema mixto de pensiones con administradoras privadas de los fondos de capitalización individual en los términos planteados por el modelo originario chileno (Torres, 2008, par.3).

## **Alternativas para la Implementación de Cuentas Individuales Complementarias al Sistema de Reparto**

En un sistema público de pensiones con responsabilidad estatal, su gestión puede ser ejercida por el mismo estado u otra entidad de su dependencia que conforme un sistema de administración pública o en su defecto se lo puede delegar a terceros como cajas gremiales, agentes privados u otras entidades que den paso a un sistema público de pensiones con administración privada (CEPAL, 2016, pág. 12). Por ello, para que en un sistema de pensiones público como el nuestro que por mandato constitucional la gestión que le corresponde al IESS, pase a manos de terceros privados, amerita una reforma constitucional encaminada a ese fin.

En ese sentido la constitución del 2008 ha contemplado para su reforma dos tramites a considerar: la enmienda y la reforma parcial, instituciones que, aunque comparten el mismo fin (trasformar la constitución), los procedimientos que deben afrontar para ello, difieren. En la primera de ellas, contenida en el artículo 441, ejercida vía parlamentaria o por referéndum constitucional, se mantendrá el texto constitucional sin alterar su esencia, restringir derechos o modificar el procedimiento de reforma de la Constitución; y en el caso de la reforma parcial, el art. 442 de la misma norma, precisa la aprobación de la Asamblea previo referéndum constitucional, siempre que no devenguen limitación de derechos o modifiquen el procedimiento de reforma de la Constitución, facultando en este caso la modificación estructural o de los elementos constitutivos del Estado; en ambos casos el proceso de reforma puede surgir por iniciativa del presidente de la República, la ciudadanía (8% o 1% de los inscritos en el registro electoral) o por resolución aprobada por la asamblea Nacional (Constitución del Ecuador, 2008, pág. 195, 196).

Así concebidas estas instituciones jurídicas, y teniendo presente el carácter público de la seguridad social, una reforma estructural que de paso a la implementación en forma complementaria de operadoras privadas para la administración de fondos previsionales, en los términos planteados por la OIT, requiere de una reforma constitucional en la forma prevista en su articulado, previo dictamen de la Corte Constitucional, que de paso al proceso de reforma parcial, para que la propuesta sea tramitada por la Asamblea en dos debates mediando 90 días entre la una y la otra y que aprobada se convoque al referéndum y se publique la propuesta una vez aceptada por la mitad más uno de los votos válidos

emitidos (*Ficha de Relatoría No. 001-14-DRC-CC | Portal de Servicios Constitucionales – Corte Constitucional del Ecuador, s. f.*)

Al margen de una propuesta que implique la reforma constitucional, figura otra que involucra la participación del mismo IESS como agente gestor de las cuentas de capitalización individual, pero de carácter público. Se trata de un sistema de administración estatal bajo la “lógica de capitalización individual y contribución definida” en el que el régimen mantiene la referida capitalización ceñida “a las mismas reglas de juego que las operadoras privadas” acatando todos los requisitos respecto por ejemplo de su constitución, capital mínimo (Díaz, 2001, pág. 283) y con pensiones calculadas en base a los aportes individuales y su rentabilidad, pero con administradoras estatizadas (CEPAL, 2016<sup>a</sup>, pág. 35). En definitiva, esta propuesta se fundamenta en un régimen de pensiones público de capitalización individual, en el cual será el estado u otra entidad pública, los encargados de todo lo concerniente a la administración del sistema, que va desde la afiliación hasta la concesión de una pensión (CEPAL, 2000, pág. 8).

Siendo Bolivia uno de los países referentes que ostentan dicho sistema de capitalización individual de administración estatal en virtud de la reforma (2010) que implementó la Gestora Pública de la Seguridad Social a largo Plazo (Arenas de Mesa, 2019, pág. 84), además de Costa Rica, Uruguay, Colombia, República Dominicana y México que sumaron a las administradoras privadas de las cuentas individuales, operadoras estatales a manera de contrarrestar la desconfianza generada por las gestoras privadas (CEPAL, 2016<sup>a</sup>, pág. 44).

En este sentido, se plantea para nuestro caso, un esquema Mixto de Pensiones, en el que el IESS, en calidad de gestora pública autónoma, pero bajo la custodia del Estado, además de ejercer funciones como los de afiliación, recaudación de aportes y contribuciones al Seguro General Obligatorio, podrá respecto de las cuentas individuales, ejercer también actividades referentes a la gestión, generalmente asumidas por administradoras privadas (Díaz, 2001, pág. 283).

Por otro lado y al considerar a la solidaridad como la esencia misma de la seguridad social (Sánchez Vera, 2020, pág. 20) y “elemento imprescindible para la comprensión completa” del mismo (Alonso Seco, 2020, pág. 130), este proyecto, ante el desafío de incorporarlo en los términos dispuestos por la constitución y las leyes, así como viabilizar en nuestro país, un sistema mixto que no vulnere el “componente solidario del sistema” (Cornejo & Iturralde, 2022, pág. 4) según el manifiesto de la Corte Constitucional (resolución No. 052-2001-RA), se consolida un esquema cuya estructura y actividad fue pensado desde un enfoque solidario, basado en la necesaria participación de todos los actores del sistema como mecanismo de financiamiento (ocupados a desempleados, sanos a enfermos, jóvenes, adultos mayores, etc.), distribución de riqueza, y medio para alcanzar la sostenibilidad del sistema de pensiones (Sánchez Vera, 2020, pág.28).

## **Propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Social para la Implementación de Sistemas Complementarios al Sistema de Régimen de Pensiones**

La presente propuesta regirá para todos quienes a la fecha de su entrada en vigencia encontrándose protegidos por el seguro social del IESS, no superen los cuarenta años de

edad, o de hacerlo y no exceder los cincuenta hayan optado por este sistema, además comprende a quienes en adelante a la fecha de su entrada en vigencia se incorporen al nuevo régimen.

El objetivo central de la propuesta se fundamenta en la implementación de fondos complementarios basados en un sistema obligatorio de cuentas individuales y regímenes voluntarios al sistema de reparto, para el fortalecimiento del régimen y el mejoramiento de las tasas de remplazo que de paso a un sistema mixto de pensiones, cuya pertenencia a uno u otro pilar estará supeditado al nivel de ingreso del afiliado, es decir los asegurados de menores ingresos cotizarán únicamente al régimen de reparto, mientras que los de mayores recursos a los dos componentes adicionales, dependiendo asimismo del excedente de los ingresos del asegurado. Así, el componente de beneficio definido garantizará una pensión básica y los de contribución definida mejorarán dicha pensión mediante el ahorro individual.

La discrepancia de este esquema con el de capitalización individual implementado originariamente por Chile, radica en la administración de los fondos previsionales, pues mientras en el modelo tradicional operan las administradoras privadas como gestoras de las cuentas individuales, esta propuesta, frente a los cuestionamientos y deficiencias del modelo inicial, plantea una administradora de carácter público como única gestora de dichas cuentas.

## **PILAR CERO: RÉGIMEN ASISTENCIAL NO CONTRIBUTIVO O PILAR**

### **SOLIDARIO**



Se fijará a favor de los adultos mayores que se encuentren en situación de pobreza y que no estén cubiertos por alguno de los regímenes contributivos, el pago mensual de una pensión básica solidaria, cuyo financiamiento provendrá de la contribución obligatoria estatal.

Por el carácter universal de esta pensión, para brindar protección a toda la población adulta mayor del territorio que no cuente con cobertura y se encuentre en situación de pobreza y pobreza extrema, los programas “Pensión Adulto Mayor” y “Mis Mejores Años”, a cargo del MIES, el MSP y el Ministerio del Trabajo, serán asimilados y absorbidos por el IESS, órgano que a partir de la entrada en vigencia de esta ley, será el encargado de la equiparación, gestión y prestación de dichos programas a favor de sus beneficiarios bajo la consideración de prestaciones no contributivas, previa comprobación de los requisitos que se emitirán para el efecto.

Los beneficiarios de las bonificaciones al momento de la entrada en vigencia de la propuesta de ley continuarán percibiéndolas, previa verificación de la permanencia del estado de necesidad con el cumplimiento de los requisitos que acrediten el derecho a la pensión no contributiva.

Resulta esencial para todo esquema de pensiones considerar este pilar solidario, pues su importancia radica en la necesidad de suprimir la pobreza en los sectores con mayor vulnerabilidad, como son los de los adultos mayores, además de propiciar la ruptura de un modelo tradicional que vincula la seguridad social al sector formal del país, re-direccionándolo para todos quienes quedado fuera de los pilares contributivos por no

cumplir con los requisitos para acceder a una pensión, conservan su solo estado de necesidad como habilitante para el acceso a este derecho humano estatalmente garantizado.

## **PILAR I: RÉGIMEN DE REPARTO**

Están sujetos a este régimen todos quienes se encuentren afiliados o ingresen por primera vez al seguro social obligatorio. Los asegurados a este pilar podrán acceder a una pensión mínima al tiempo de pensionarse. Si quienes, en virtud de lo contribuido no la alcanzaren, la diferencia entre la pensión obtenida y el valor necesario para ajustar el mínimo legal, será financiada por el estado.

Para quienes, por no ajustar el mínimo de imposiciones requeridas, no pudieren acceder a alguna de las jubilaciones contempladas en la ley, el estado le proveerá una pensión no contributiva, a la que porcentual y progresivamente le adicionará lo que hubiere aportado al sistema de reparto hasta el término del mismo, a fin de acrecentar su pensión.

La base financiera de este fondo serán mayoritariamente los aportes obligatorios de los trabajadores y los empleadores, pero no se prescinde de la contribución estatal, la que en menor medida intervendrá como complemento a las pensiones inferiores al mínimo o ya sea para quienes ni siquiera hayan consolidado su derecho a pensionarse.

Bajo la propuesta planteada, este pilar continuará bajo la administración del IESS, pero la pertenencia o no a este piso estará supeditado al rango de ingresos del asegurado, que será determinado en base a un mínimo requerido, hasta un monto máximo que constituirá el techo de cotización y sobre el cual se grabarán los aportes del trabajador, empleador y del estado en la medida en la que lo amerite.

De esta manera se propone un sistema público de pensiones uniforme, que descansa en la idea de garantizar una pensión igualitaria para todos los trabajadores y cuya cobertura diferenciada en función de las tasas de remplazo recae en los pilares complementarios al sistema.

## **PILAR II: FONDO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL**

Este pilar surge como un complemento para suplir el “recorte” de las tasas de remplazo que ejercen los sistemas de reparto como mecanismo para paliar la crisis y la insostenibilidad financiera, por lo tanto, el acrecentamiento de las pensiones dependerá de este sistema, de las rentabilidades alcanzadas y la reducción de costos administrativos.

Por ello, se crearán fondos de capitalización individual para cada trabajador afiliado, constituidos con fondos de los asegurados, aportes patronales, depósitos voluntarios efectuados por el trabajador a la cuenta individual y las rentas que las inversiones del total de los fondos generen. Las pensiones proporcionales con lo acumulado en los fondos de las cuentas individuales, complementarán los beneficios conferidos por el régimen de invalidez, vejez y muerte del sistema de reparto.

La administración del régimen de capitalización individual, estará a cargo del IESS, entidad pública encargada además de la gestión del sistema, de las prestaciones básicas de Invalidez, Vejez y Muerte; de igual forma la entrada de los afiliados con ingresos que se encuentren dentro del rango fijado para este régimen, se realizará automáticamente por el IESS, una vez que el empleador remita con el aviso de entrada, el total del sueldo o salario que percibiere el trabajador.

Las inversiones de los fondos complementarios de las cuentas individuales se canalizarán a través del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), entidad constitucionalmente autorizada para en base a principios de solvencia, eficiencia, rentabilidad y control orgánico competente, maximice el rendimiento de las inversiones de las cuentas individuales de cada afiliado. Los rendimientos financieros, serán remitidos al IESS, para a su vez ser depositados en las cuentas respectivas de cada asegurado en forma proporcional a los fondos de cada trabajador.

La Superintendencia de Bancos y Seguros, en pleno ejercicio de sus facultades legal y constitucionalmente conferidas, figura como la entidad encargada de fiscalizar, supervisar, controlar, inspeccionar y sancionar al IESS, en su calidad del Gestora Publica de las cuentas individuales.

### **PILAR III: RÉGIMEN VOLUNTARIO DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS**

El objetivo de este régimen es fomentar en los afiliados, la acumulación de capital que complemente las pensiones de vejez, de tal forma que todo trabajador sin límite de cuantía, o en general cualquier persona que no se encuentre afiliada, en forma individual o en virtud de convenios de afiliación colectiva, estarán facultados para aportar complementaria o independiente de los dos pilares obligatorios a este régimen.

Dentro de este pilar el IESS, estará facultado para ofrecer planes de ahorros individuales o colectivos, que podrán ser invertidos a través del BIESS, en fondos de inversión debidamente autorizados, regulados y fiscalizados por la Superintendencia de las de Bancos y Seguros.

En el caso de los asegurados que por su nivel de ingresos estén obligados a afiliarse complementariamente al sistema de capitalización individual y que mantengan una cuenta, podrán solicitar dentro de la misma, la apertura de una subcuenta que administre los aportes voluntarios o bien generar una nueva para la gestión de los apostes voluntarios.

## **RÉGIMEN DE TRANSICIÓN**

El régimen mixto de pensiones protegerá en forma obligatoria a todos los afiliados menores a 40 años y a quienes se incorporen al sistema. Se establecerá un régimen de transición para quienes, encontrándose entre los 41 y 49 años de edad, no configuren causal jubilatoria y opten por el régimen mixto de pensiones, lo contrario implica la continuidad en el régimen anterior de reparto

Quienes bajo la cobertura del régimen anterior o régimen de reparto se encuentren en goce de los derechos de jubilación por invalidez, vejez y muerte, continuarán en el ejercicio de los mismos. Este régimen se hace extensible para quienes, sin haberse jubilado, hubieren cumplido con los requisitos que les habilitan tal condición, así como para quienes, cumplidos los cincuenta años de edad, no ajusten los años e imposiciones requeridas.

## **Sistema Mixto y la Sostenibilidad del Régimen de Pensiones**

Queda demostrado que la presión financiera ejercida sobre el sistema de reparto, lo ha orillado al uso de las reservas hasta su eventual agotamiento y consecuente desfinanciamiento; crisis a su vez trasladada al estado ante la necesidad de suplir el déficit mediante la asignación de gran parte del gasto fiscal para solventarla, y que de acentuarse, a largo plazo la presión ejercida se tornará insostenible e inmanejable para ambas partes

(FIAP, 2020, pág. 27). La respuesta de varios países ante el evidente deterioro financiero, ha sido el dar paso a sistemas complementarios de capitalización individual que marquen el nacimiento de un sistema mixto de pensiones (Acuña et al., 2015, pág. 279).

Dentro de este esquema mixto, como mecanismo para afrontar el problema financiero, se ha planteado un régimen de reparto que garantice una pensión mínima jubilar a todos los trabajadores, mediante la fijación de un techo de cotización para el cálculo de las pensiones, que al impedir lo sucedido en el sistema actual donde la función redistributiva opera a la inversa, beneficiando a los trabajadores con más altos ingresos (Durán Valverde, 2008, pág. 108), el recorte de la tasa de reemplazo posibilitará una mayor conexión entre lo aportado y lo recibido por el afiliado, de tal forma que se subsane el desajuste existente entre activos y pasivos, dando paso a la solución de los problemas financieros del sistema.

Paralelamente se evita la regresividad de los subsidios públicos que implica la asignación de la mayor parte de la ayuda estatal para los sectores más pudientes, y solo un reducido porcentaje para los más pobres, debido al aumento del subsidio conforme aumenta el nivel de ingresos (FIAP, 2020, pág. 42) . Lo dicho permite una liberación de los recursos estatales y su re-direccionamiento para mejorar los sistemas no contributivos y una consecuente ampliación de la cobertura (Durán Valverde, 2008, pág. 111).

Si bien es cierto en un modelo mixto, las pensiones de los afiliados en gran medida proceden del sistema de reparto (Arenas de Mesa, 2019b, pág. 58), la previsible reducción que se ejerce sobre dicha tasa como método para paliar su crisis y evadir una posible quiebra, es suplida por las cuentas individuales implementadas como amortiguador y

complemento a las pensiones del sistema público (FIAP, 2020, pág. 24) acrecentándolas mediante el ahorro individual obligatorio y el voluntario generado a partir de aportes y rendimientos (Pazmiño & Robalino, 2004, pág. 24).

Al tratarse de un modelo con participación mayoritariamente estatal en el manejo de las cuentas individuales, los costos de administración serán bajos con relación a los impuestos por las administradoras privadas según experiencias de otros marcos legales, al prevalecer el interés público por sobre la obtención de utilidades, todo lo cual beneficiará a los asegurados, pues sus pensiones no sufrirán detrimento por el descuento de las comisiones en beneficio e interés privado.

## **Conclusiones**

Del presente trabajo de investigación bibliográfica científica infiero las siguientes conclusiones:

- Con pronósticos a mediano y largo plazo llevados a cabo por órganos internacionales, e incluso el mismo IESS, se ha vaticinado para el seguro de pensiones un panorama poco alentador, que pone en la mesa de dialogo la grave situación financiera del fondo y su incierta sostenibilidad. Tal problemática no es ajena a la estructura económica, laboral y social ecuatoriana, pues queda claro que en el Ecuador un sistema que desconozca dichos factores simplemente carecerá de toda capacidad de respuesta para brindar una cobertura adecuada, con pensiones suficientes y financieramente sostenible.

- En general, la seguridad social fundamentada en sistemas de reparto a nivel mundial presenta falencias, con desencadenantes propios que han detonado el sistema y lo han llevado a su debacle financiera y aún más grave si en el Ecuador, dicha situación ha sido exacerbada por factores endógenos, que asumidos a partir de decisiones acogidas con profunda irresponsabilidad e incluso en función de injerencias políticas, terminaron por desfinanciar sus arcas, provocando que la sostenibilidad del fondo a largo plazo, se viera comprometida.
- Más grave resulta aún la inoperancia de organismos, que llamados a ejercer el control y actuar en pro del ente custodiado, evadieron toda responsabilidad, terminando por ahondar la crisis de un fondo cuyo déficit económico arrastrado tiempo atrás, demanda atención con urgencia.
- En estas circunstancias, asumir sus falencias y plantear propuestas que en el marco del derecho se encaminen a la reformulación de la seguridad social, parece ser el siguiente paso. Pues al marco de la experiencia internacional y la propia, se ha constatado que enraizar propuestas que desconocen la realidad de un país, lejos de convertirse en un acierto, vaticina la debacle del sistema mismo y la seguridad social como tal.
- Ante la urgencia de un esquema de pensiones financieramente sostenible que responda a las peculiaridades del país, se plantea un modelo, a partir de un esquema mixto, abierto a pilares de cuentas individuales pero apartadas de la intervención privada, para que sea el estado a través el mismo IESS, quien ejerza su directriz y en general su gestión, optimizando los recursos y corrigiendo falencias originalmente concebidas, en pro de un sistema financieramente viable.



- Concebir a la seguridad social sin la participación del estado o hacerlo de manera subsidiaria, e incluso al margen de pilares solidarios, constituye una falta exponencial experimentada ya por varios países de la región, que, habiéndose inclinado por sistemas abiertos al libre mercado, el retorno al intervencionismo estatal, sobre la base de mecanismos solidarios, fue indiscutible.
- El intervencionismo estatal en la seguridad social, debe ser considerado sin perjuicio del fortalecimiento de la independencia del IESS, que limite la injerencia gubernamental en el manejo de los recursos y la toma de decisiones a nivel institucional.
- Pieza clave para la comprensión de la crisis del sistema de pensiones, descansa en la falta de reconocimiento y efectivización de una deuda estatal mantenida con el IESS, y cuyo cumplimiento constituye a corto plazo la solución a la problemática financiera del sistema, teniendo presente que a posteriori se requiere de medidas profundas orientadas a la reformulación estructural de la seguridad social.
- La propuesta planteada, avizora la implementación a largo plazo del Modelo Multipar de Pensiones sugerido por la OIT, con pilares pensados a partir de las necesidades de cada sector poblacional, que asegure desde un ingreso mínimo, hasta niveles progresivamente más altos de ingresos para la vejez.
- En definitiva, la ambigüedad de una ley de seguridad social, cuya desarticulación rompe con el orden jurídico y social, requiere la urgente emisión de un régimen normativo que atienda las actuales demandas sociales, institucionales y sobre todo constitucionales, prestando particular atención a la sostenibilidad del fondo y su

necesario y anhelado equilibrio financiero, sin desconocer los fines únicos de la seguridad social en general y el sistema de pensiones en particular.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, R., Palomino, M., & Villar, L. (2015). *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos: Vol. Tomo II*.
- Alonso Seco, J. M. (2020). *Seguridad social y principio de solidaridad*. 108, 127-164.
- Arenas de Mesa, A. (2019b). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf)
- Arenas de Mesa, A. (2020). *Los sistemas de pensiones en América Latina: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos de COVID-19* (Serie Macroeconómica del Desarrollo No. 212, pp. 1-65).
- Constitución del Ecuador, Pub. L. No. Registro Oficial 449, 218 (2008).
- Ley de Seguridad Social, Pub. L. No. R.O. 465 de 30-nov.2001, 101 (2001).
- Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, Pub. L. No. Registro Oficial 483, 1 (2015).
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Pub. L. No. R.O. Suplemento 595 de 12-jun-2002, 1 (2015).
- Banco Central. (2020, septiembre). *La economía ecuatoriana decreció 12,4% en el segundo trimestre de 2020*. <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1383-la-economia-ecuatoriana-decrecio-12-4-en-el-segundo-trimestre-de-2020>
- Banco Central. (2021, mayo). *La pandemia por el COVID-19 generó una caída en el PIB de 6,4% de marzo a diciembre de 2020*.  
<https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1427-la-pandemia-por-el-covid-19-genero-una-caida-en-el-pib-de-6-4-de-marzo-a-diciembre-de-2020>
- Banco Mundial. (2021). *Ecuador: Pensiones en Riesgo. Diagnóstico del sistema de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)* (pp. 1-39). Banco Mundial.
- Benavides, P., & Salinas, M. (2022). *Análisis técnico de la gobernanza y gestión de Inversiones del BIESS* (Primera Edición).

- Bertranou, F. (2021). *El futuro de la seguridad social en la pos pandemia: Retrocesos, continuidades y oportunidades en una región persistentemente desigual*. 1-25.
- Bertranou, F., & Montt, G. (2022). *Solidaridad y sistemas mixtos de pensiones: Esclareciendo un debate conceptual en Chile*.
- Borja Laverde, P. (2016). *La garantía de buen gobierno del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social vs. El rol de la Superintendencia de Bancos en el período 2015-2018*. 6, 139-181.
- Borja Laverde, P. (2021). *La gobernanza del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social: ¿Hacia una reestructuración de su máximo órgano de gobierno?* (Vol. 9).
- Briceño, L. (2022, agosto 5). El pago de las pensiones jubilares del IESS peligra en los próximos 5 y 7 años. *GK*, 1.
- Cannesa, M. (2019). *La participación democrática en la gestión de la Seguridad Social* (Primera Edición).
- Carranza Barona, C., & Cisneros, M. V. (2014). *Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador*. 1-85.
- Casalí, P., Bertranou, F., & Centrálogo, O. (2021). *Panorama de la Protección Social en América Latina y el Caribe: Avances y Retrocesos ante la Pandemia* (Suiza).
- Casalí, P., & Farné, S. (s. f.). *Los principios de la seguridad social y la reforma de las pensiones en Colombia* (Primera edición).
- Casalí, P., Jaramillo, D., Vallejo, F., & Maldonado, R. (2019). *¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?* (p. 31). Organización Internacional del Trabajo.
- Casalí, P., Vallejo, F., Jaramillo, D., Lucio, R., & Velásquez, M. (2021a). *Ecuador: Panorama de la Protección social: Gobernanza, cobertura y sostenibilidad: Vol. Primera Edición*.
- CEPAL. (s. f.). *Indicadores* [Text]. Base de datos de inversión social. Recuperado 22 de mayo de 2022, de <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/indicador>
- CEPAL. (2000). *Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones*. 1-61.
- CEPAL. (2016a). *La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina*. 139, 1-104.

- CEPAL. (2016b). *Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina*. 1-72.
- CEPAL. (2017). *Panorama Social de América Latina*.
- CGE. (2016). *Examen Especial a las Resoluciones realizadas por el Consejo Directivo del IESS, respecto a los porcentajes de Distribución de las Aportaciones efectuadas para los Fondos Administrados de los Seguros de Pensiones y de Salud* (pp. 1-32). Contraloría General del Estado.
- Cisneros Campana, M. V. (2018). Sistema de Pensiones en el Ecuador. En *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*.
- C.D. 300, 1 (2010).
- C.D. 507, 1 (2015). <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+507>
- Resolución 467., (2014).
- C.D. 501, 1 (2015).
- C.D. 554, (2017).
- C.D. 100, Pub. L. No. 21 febrero 2006, 1 (2017).
- Reglamento Régimen de Transición Seguro, Vejez y Muerte, Pub. L. No. 09-may-2006, 1 (2017). <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/C.D.%20100.pdf>
- C.D. 609, Pub. L. No. 16-sep-2020, 1 (2021).
- Contraloría General del Estado. (2019). *DNA7-004-2019* (pp. 1-75). Contraloría General del Estado.
- Contreras, M. (2018). *Análisis de la sostenibilidad del sistema de pensiones ecuatoriano, periodo 2013-2025*. 24(96), 29-62.
- Cornejo, A., & Iturralde, P. (2022). *Condiciones y riesgos de la privatización de la seguridad social en Ecuador* (CDES).
- Corral, C. (2008). *Situación del sistema de pensiones en el Ecuador, la perspectiva de la Superintendencia de Bancos y Seguros* (Primera).
- No. 019-16-SIN-CC, (Corte Constitucional del Ecuador 22 de marzo de 2016). [https://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2016/019-16-SIN-CC/REL\\_SENTENCIA\\_019-16-SIN-CC.pdf](https://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2016/019-16-SIN-CC/REL_SENTENCIA_019-16-SIN-CC.pdf)

Sentencia N. 002-18-SIN-CC, Pub. L. No. R.O. 483, 20 de abril del 2015, 1 (2018). <https://app-vlex-com-ucuenca.knimbus.com/#WW/vid/707239037>

Sentencia No. 23-18-IN/19, 1 (2019). <https://app-vlex-com-ucuenca.knimbus.com/#search/jurisdiction:EC/e+Sentencia+n.%C2%B0+23-18-IN%2F19%2C+del+18+de++diciembre+del+2019/WW/vid/857357877>

Sentencia No. 16-18-IN/21, Pub. L. No. Registro Oficial 78 13 sep de 2018, 1 (2021). <https://app-vlex-com-ucuenca.knimbus.com/#search/jurisdiction:EC/sentencia+de+inconstitucionalidad+de+la+f%C3%B3rmula+de+calculo+de+las+pensiones/WW/vid/869163916>

Díaz, L. E. (2001). *La capitalización individual privada y el rol del Estado en Seguridad Social*. 10(2), 269-301.

Durán Valverde, F. (2008). *Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador*. OIT Ginebra.

Durán Valverde, F. (2019). *El Modelo Multipar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles* (pp. 1-4). <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55495>

Ecuador Informado. (2022, febrero 28). *Francisco Cepeda: «El Seguro de Vejez tiene un déficit de 2271 millones de dólares»*. 1.

*El Banco Central actualiza al alza su previsión de crecimiento para 2021 a 3,55%*. (2021, noviembre). <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1458-el-banco-central-actualiza-al-alza-su-prevision-de-crecimiento-para-2021-a-3-55>

El Comercio. (2018, marzo 15). Los informes actuariales del IESS ya no son reservados. *15 de marzo de 2018*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/iess-levanta-reserva-informes-actuariales.html>

El Universo. (2022a, febrero). *105.686 nuevos afiliados se sumaron a las filas del IESS entre enero de 2021 y enero de 2022 | Economía | Noticias | El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/105686-nuevos-afiliados-se-sumaron-a-las-filas-del-iess-entre-enero-de-2021-y-enero-de-2022-nota/>

El Universo. (2022b, junio). *La millonaria deuda al IESS por salud y por 40% ya consta en el Boletín de Deuda de Finanzas*. 1.

Esteves, A. (2020). *El impacto del COVID-19 en el mercado de trabajo del Ecuador*. 7(2), 35-41.

FIAP. (2020). *Reversiones. Mientras Europa avanza hacia la capitalización individual, en América Latina algunos proponen volver al reparto.*

*Ficha de Relatoría No. 001-14-DRC-CC | Portal de Servicios Constitucionales – Corte Constitucional del Ecuador.* (s. f.). Recuperado 29 de mayo de 2022, de <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=001-14-DRC-CC>

Galiano Maritan, G., & Bravo Placeres, I. (2019). *La seguridad social en Ecuador: Breves apuntes sobre sus deficiencias y beneficios.* 6(4), 527-549.

Gobierno Nacional. (2020). *Evaluación Socioeconómica PDNA Covid 19 Ecuador* (pp. 1-182).

Gómez, D., Nagua, J., Ramírez, L., & Penaherrera, F. (2020). *Deuda interna y su relación con las finanzas de la seguridad social en el Ecuador.* 5(2), 146-163.

Gómez Salgado, M. A. (2021). *Los Tres Pilares Fundamentales en los que se apoya el Modelo Español de Pensiones ¿Hacia donde Vamos?* 98-124.

González, S., De Soto, S., Barcelón, S., & Gómez, R. (2015). *La Articulación de un Sistema de Seguridad Social* (Primera Edición, Vol. 1-1000).

Guamán, A., & Lorente, R. (2019). *La Afiliación a la Seguridad Social del Trabajo No Remunerado del Hogar: El Modelo de Ecuador como ejemplo para un Debate Necesario.* 28, 71-101.

Ibarra, R., Paredes, P., & Vinueza, Y. (2022). *El sistema de jubilación en crisis: Soluciones urgentes.* 33, 1-9.

IESS. (2019). *Valuación actuarial del Seguro de invalidez, vejez y muerte del Seguro General Obligatorio.*

INEC. (2019). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo* [Comunicación personal].

INEC. (2020a, junio). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Telefónica Mayo-junio 2020* [Interview].

[https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2020/ENEMDU\\_telefonica/Principales\\_Resultados\\_Mercado\\_Laboral.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2020/ENEMDU_telefonica/Principales_Resultados_Mercado_Laboral.pdf)

INEC. (2020b, diciembre). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Diciembre 2020* [Interview].

[https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2020/Diciembre-2020/202012\\_Mercado\\_Laboral.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2020/Diciembre-2020/202012_Mercado_Laboral.pdf)



- INEC. (2021). *Principales resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo-Anual, 2021* [Interview].  
[https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Anual-2021/Anual\\_2021\\_Mercado%20Laboral%20y%20Pobreza%20v1.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Anual-2021/Anual_2021_Mercado%20Laboral%20y%20Pobreza%20v1.pdf)
- INEC. (2022). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Enero,2022* [Comunicación personal].
- Jiménez, A., Quezada, M., & Huete, A. (2014). *Estudio sobre la Perspectiva de Género en los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica*.
- Jimeno Serrano, J. F. (2003). *La equidad Intrageneracional de los Sistemas de Pensiones*. *XI*(33), 5-48.
- King Mantilla, K. (2019). *Banca pública, seguridad social y acceso a financiamiento de vivienda en Ecuador*. *31*, 119-139.
- King Mantilla, K., & Carranza Barona, C. (2022). Panorámica histórica de la Seguridad Social en Ecuador. *febrero 2022*, 1-17.
- Mesa-Lago, C. (1996). *Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales*. *60*, 73-94.
- Mesa-Lago, C. (2021). *Evaluación de cuatro décadas de Privatización de Pensiones en América Latina (1980-2020)*. *Promesas y Realidades* (1.<sup>a</sup> ed.).
- Morales Ramírez, M. (2021). *Los grandes debates en torno a los sistemas de pensiones*. *14*, 1-22.
- Nugent, R. (1997). *La Seguridad Social: Su historia y sus fuentes*. 603-622.
- OCDE. (2020). *Impacto macroeconómico del COVID-19 en Ecuador: Desafíos y respuestas*. *5*, 2-23.
- Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida (núm. 67), (1944).  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R067](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R067)
- Recomendación sobre los Pisos de Protección Social (No. 202), (2012).  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID,P12100\\_LANG\\_CODE:3065524,es](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3065524,es)
- OIT. (2017). *Informe mundial sobre la Protección Social 2017-2019*. (Primera edición).
- OIT. (2018). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe* (Primera, Vol. 4).



- OIT. (2019a). *Valuación actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social—2018* (p. 102). Organización Internacional del Trabajo.  
file:///C:/Users/BLANKYS/OneDrive/Escritorio/M.%20DERECHO%20LABORAL/23.%20TESIS/2.%20BORRADORES/SISTEMA%20PENSIONES%20ECUADOR/6.-%20VALUACION%20ACTUARIAL%20DEL%20%20REGIMEN%20IVM.pdf
- OIT. (2019c). *Encuesta de percepción de usuarios y beneficiarios del IESS sobre el desempeño del Instituto en términos de gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad* (pp. 1-154).
- OIT. (2020). *Resultados de un estudio cualitativo: Entrevistas a especialistas en seguridad social sobre el desempeño del IESS* (p. 72).
- OIT. (2020c). *Consulta a funcionarios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social sobre la gobernanza, cobertura calidad y sostenibilidad del IESS* (pp. 3-61).
- OIT. (2020d). *La pandemia COVID-19 y sus efectos en la sostenibilidad del Seguro de invalidez, vejez y muerte del IESS*.
- OIT. (2020e). *Resultados de grupos focales a representantes de empleadores y asegurados sobre la gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---américas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_744556.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---américas/---ro-lima/documents/publication/wcms_744556.pdf)
- OIT. (2020g). *Comentarios generales al proyecto de ley que mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica (Boletín N° 12.212-13)* (pp. 1-6).
- OIT. (2021). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: En busca de un mejor futuro*.
- OIT. (2022). *Brechas de protección social en Ecuador e identificación del espacio fiscal para su financiamiento. Análisis a la luz de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*. (Primera edición).
- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) (núm. 102), (1952).  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C102](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102)
- Pazmiño, S., & Robalino, G. (2004). *Apunte de Economía*.
- Porrás, A. (2015). *La Seguridad Social en Ecuador: Un necesario cambio de paradigmas*. 24, 89-116.

Primicias. (2022, mayo). *FMI pide transparentar deudas del Estado con el IESS*. 1.

Rincón, L., Cortés, J., Rivera, Y., & Soto, L. (2012). *La evasión y elusión en el Sistema General de Riesgos Profesionales de las organizaciones afiliadas al Sistema General de Seguridad Social, en la ciudad de Bogotá, D.C.,2000-20056*. 9(15), 113-214.

Riquelme, P., & Manzanares, Á. (2018). *La viabilidad del Sistema Público de Pensiones: Cuestiones actuales*. 1-17.

Rodríguez, Y. (2020). *Mitigación de la Pandemia en los Sistemas de Seguridad Social de Ecuador*. Dirección de Proyectos de Investigación.

Salcedo, V., Núñez, L., Valencia, J., & Senalín, L. (2019). *Seguridad Social y sistema de pensiones en Ecuador: Logros y desafíos*. 25(1), 312-329.

Sánchez Vera, M. (2020). *El derecho a la seguridad social y el principio de solidaridad en Ecuador. El trabajo no remunerado dentro del hogar*.

Sánchez Vera, M. (2021). *La afiliación al seguro social ecuatoriano como una obligación de los empleadores: Hacia un pleno derecho a la seguridad social*. 6(1), 1-21.

Resolución N. SB-2015-742, Pub. L. No. R.O. 612 del 21-octubre de 2015, 1 (2015). [https://www.superbancos.gob.ec/bancos/wp-content/uploads/downloads/2018/04/resol\\_SB-2015-742.pdf](https://www.superbancos.gob.ec/bancos/wp-content/uploads/downloads/2018/04/resol_SB-2015-742.pdf)

Torres, L. (2008, mayo). *Seguridad Social y Derechos Sociales*. 5, 1-4.

UNAM. (2015). *Principales Modelos de Seguridad Social y Protección Social*. 5-23.

Valdéz, L., & Alvarado, J. (2020a). *Financiamiento y Administración de Pensiones en América Latina y la Europa Oriental. Una Visión Comparativa*. 6(1), 29-46.

Valdéz, L., & Alvarado, J. (2020b). *Financiamiento y Administración de Pensiones en América Latina y la Europa Oriental. Una Visión Comparativa (No 1)*. 6(1), 29-46.

Valverde, F. D., Stefan Urban, & Verónica Wodsak. (2019). *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)* (Primera Edición).

Vázquez, M. (2020). *Demografía y Sostenibilidad del Sistema Público de pensiones*. 2, 1-18.

Villacrés, H., & Saavedra, L. (2021). *Vejez: Protección Social y el Derecho a la Cuidad*. 26-02-2021, 6(2), 85-101.

Yermo, J. (2011). *El papel ineludible de las pensiones privadas en los sistemas de ingresos de jubilación* (Documento de Trabajo No 11; pp. 1-18).