PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
ESCUELA DE DERECHO

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADA

"EL FINANCIAMIENTO DEL SEGURO DE PENSIONES DEL IESS Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA SEGURIDAD SOCIAL"

PATRICIA ELIZABETH BORJA LAVERDE

DIRECTOR: DR. JULIO MICHELENA AYALA

QUITO, 2018

Quito, 23 de enero del 2018.

Señor Doctor
Íñigo Salvador Crespo
DECANO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DE LA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR.
Presente.-

Sorj: Por favor agregar a la carpeta de la estudiante
2018/01/23

Señor Decano:

Mediante oficio No. 156-SJG-2018 de fecha 09 de enero del 2018, he sido designada Profesora informante de la Disertación de Abogacía titulada **"EL FINANCIAMIENTO DEL SEGURO DE PENSIONES DEL IESS Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA SEGURIDAD SOCIAL"** elaborada por la señorita PATRICIA ELIZABETH BORJA LAVERDE, previo a la obtención del título de Abogada.

Al respecto me permito manifestar lo siguiente:

La disertación trata de un tema muy preocupante, como es la afectación a los derechos relacionados con la Seguridad Social, tan venidos a menos, básicamente, con las equivocadas reformas que, en forma inconstitucional, se realizaron en el 2015 con la "Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar" y con las resoluciones y reglamentaciones expedidas, en forma ilegal y arbitraria, por parte del órgano rector, menoscabando el derecho de los afiliados y la protección de sus fondos.

En los cuatro capítulos de su tesis, cumple los objetivos específicos planteados, dándonos una visión general de la historia y evolución normativa de la Seguridad Social, para luego examinar las contingencias cubiertas, su sistema de administración, su financiamiento y la incidencia de la ley antes mencionada en la fractura de su esquema.

Analiza luego, el desmedro sufrido por el Seguro de Pensiones del IESS y su sostenibilidad, luego de la supresión del aporte del estado, poniendo en evidencia los graves peligros que acechan a esa sostenibilidad.

Cabe destacar, en el último capítulo, la relevancia de sus conclusiones y las alternativas que propone para evitar el desfase de la Seguridad Social. Reconoce en esta última parte que algunos planteamientos se hallan consignados en instrumentos como los informes de la OIT, otros realizados por diversas entidades y personas conocedoras de los temas, logrando una sistematización adecuada, comprensible y posible.

La disertación, a más de cumplir con los objetivos en ella planteados, se la realiza con gran rigurosidad y análisis y, un importante aporte personal, elementos y cualidades éstos, por los cuales me permito sugerir su publicación.

Consigno la calificación de **10.**

Muy Atentamente,

Dra. Ximena Moreno de Solines

Recibido 23/01/2018

Pontificia Universidad
Católica del Ecuador

Facultad de Jurisprudencia

Quito DM, 30 de enero
de 2018

Asunto: Informe del trabajo de titulación "El financiamiento del seguro de pensiones del IESS y el Derecho Constitucional a la Seguridad Social"

Doctor
Íñigo Salvador
Decano de la Facultad Jurisprudencia
Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Presente. -

De mi consideración:

Una vez revisado de forma detenida el trabajo presentado por la estudiante Patricia Elizabeth Borja Laverde para su titulación de abogada, pongo en su conocimiento las siguientes consideraciones:

Aspectos cualitativos:

- El resultado del trabajo de investigación, cumple las expectativas planteadas en el objetivo general y en los objetivos específicos del documento.
- El memorándum académico muestra riqueza en el proceso de investigación, más aún cuando confluye investigación y análisis no exclusivamente técnico legal, sino económico e histórico, lo que permite que se considere un trabajo de investigación multidisciplinario.
- El trabajo es oportuno a la realidad nacional de la seguridad social, en especial el capítulo que analiza: "LA SOSTENIBILIDAD DEL SEGURO DE PENSIONES DEL IESS, EL ROL DEL ESTADO ECUATORIANO Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA SEGURIDAD SOCIAL".
- Por los antecedentes expuestos, sugiero que el trabajo de titulación presentado por la estudiante Patricia Borja, sea considerado como objeto de publicación.

Aspecto cuantitativo:

- La nota que asigno al trabajo de investigación referido es de 10/10.

Atentamente,

Ab. Jessahé Navarrete

Recibido hoy 30/1/2018

Av. 12 de Octubre y Roca
Apartado postal 17-01-2184
Telf.: (593) 2 299 17 00 ext. 2020
Quito – Ecuador

DEDICATORIA

A mi fuente de inspiración para luchar con convicción hasta alcanzar mis propósitos e ideales, mi padre Freddy Gustavo.

A mi madre Mónica Patricia por haber guiado mi camino desde mis primeros pasos con tanto amor y comprensión, y por haber inspirado y motivado esta investigación.

A mi hermano Freddy Gustavo por llegar a iluminar mi vida con su perspicacia y tenacidad.

A todo aquel que ha contribuido a forjar mi espíritu y mi mente.

A todo aquel que, con vehemencia día a día, logra indignarse y luchar frente a las arbitrariedades ejecutadas en desmedro de la población jubilada del Ecuador.

AGRADECIMIENTOS

A Dios por bendecir cada instante de mi existencia.

A mis padres Freddy Gustavo y Mónica Patricia, por constituir un pilar fundamental en mi vida, por su entrega, su amor y su incondicional apoyo en cada etapa y en cada una de las decisiones que he tomado.

A mi hermanito Freddy Gustavo, por ser un innegable ejemplo de que la constancia es la más valiosa virtud del ser humano.

A mis abuelitos, Luis Gonzalo y Olguita Lidia María, por su amor, su cariño, sus enseñanzas y por contribuir con mi formación desde mi niñez hasta la actualidad.

Al Doctor Julio Michelena Ayala, por los conocimientos brindados desde el inicio de mi carrera hasta su conclusión, y por su gran ayuda y guía a lo largo de la elaboración de mi disertación.

A la Doctora Ximena Moreno de Solines, mi afecto y mi gratitud, por los conocimientos impartidos, por la confianza depositada, por las oportunidades de aprendizaje que me ha brindado a lo largo de este tiempo y por su inconmensurable ayuda y guía durante el proceso de elaboración de mi disertación.

A la Doctora Carmen Corral Ponce, por los conocimientos transmitidos en materia de seguridad social y por su invaluable guía para la elaboración de mi trabajo de titulación.

Al Doctor Alex Valle, por su tiempo, guía, conocimientos y explicaciones brindadas.

A mis maestros y a quienes tengo el agrado y la alegría de considerar mis amigos.

RESUMEN

Esta disertación es un análisis acerca del financiamiento del Seguro de Pensiones del IESS, con la finalidad de determinar la posible afectación al derecho constitucional a la seguridad social, producto de la adopción de varias reformas legales y reglamentarias y de las desventajas propias de su sistema de financiamiento.

Para la consecución de dicho objetivo, en primer lugar, se ha realizado un prolijo análisis de los orígenes de la seguridad social a nivel mundial y en el Ecuador; en este último caso, con una alusión directa a la evolución normativa de todo lo concerniente a este Derecho Social y a los principios sobre los cuales ha sido edificado el sistema de seguridad social. En segundo lugar, se ha llevado a cabo un estudio de los fondos de pensiones, sus fuentes y sistemas de financiamiento y sus condiciones de funcionamiento en relación directa con el Seguro de Pensiones del IESS.

En tercer lugar, se ha analizado la sostenibilidad del Fondo de Pensiones, tomando en consideración el rol del Estado ecuatoriano, los efectos de otras reformas legales y reglamentarias y los riesgos de su sistema de financiamiento. Por último, se detallan las conclusiones de la investigación y las recomendaciones que incluyen una propuesta constituida por tres pilares fundamentales.

ABSTRACT

The following dissertation is an analysis of the financing of the Pension Insurance of the Ecuadorian Institute of Social Security. It has the aim of determining the potential affectation to the Constitutional Right to Social Security, as a result of adopting various reforms, either legal or regulatory, and the disadvantages of its own system of financing.

Firstly, in order to achieve the aforementioned objective, an in-depth analysis was carried out concerning the origins of social security, both in the world and Ecuador; in the latter case, with direct allusion to the normative evolution of all aspects related to this social right and the principles considered to build this system of social security. Secondly, a study was conducted concerning the pension funds with the goal of determining its sources and means of financing, and its conditions of functioning in direct relationship to the Pension Insurance of the Ecuadorian Institute of Social Security.

Thirdly, the sustainability of the Fund of Pensions was analyzed, considering the role of the Ecuadorian State, the effects of reforms (legal and regulatory), and the risks of its system of financing. Finally, the conclusions of the investigation and the recommendations that include a proposal constituted of three fundamental pillars are detailed.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

DEDICATORIA……..….i
AGRADECIMIENTOS……ii
RESUMEN……....iii
ABSTRACT……..iv
ÍNDICE DE CUADROS……...v
ABREVIATURAS Y OTRAS ACEPCIONES……..vi

INTRODUCCIÓN……1
CAPÍTULO I: EL DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD SOCIAL……..7
1.1. Consideraciones históricas sobre la seguridad social……...7
1.2. La seguridad social en el Ecuador y su evolución normativa……15
1.2.2. La Ley de Seguridad Social y el intento modernizador del sistema de seguridad social en el Ecuador……22
1.2.2.1. La incorporación del sistema mixto de financiamiento del Fondo de Pensiones en la Ley de Seguridad Social……22
1.2.2.2. La Constitución de la República (2008) y la seguridad social en Ecuador……24
1.3. Conceptos generales……...26
1.4. Principios rectores de la seguridad social……...30
1.4.1. Los principios de la seguridad social en Ecuador……30
1.5. Estructura de la seguridad social en Ecuador……34

CAPÍTULO II: LOS SISTEMAS DE PENSIONES, SU FINANCIAMIENTO Y EL SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE DEL IESS……..37
2.1. La seguridad social y el sistema de pensiones……37
2.1.1. Los fondos de pensiones y las contingencias que cubren……....39
2.1.1.1. Contingencias cubiertas por los fondos de pensiones……...40
2.1.2. Pilares y condiciones para el funcionamiento de los sistemas de pensiones de la seguridad social……..42
2.1.2.1. Pilares de los fondos de pensiones……...42
2.1.2.1.1. La intervención del Estado en la garantía de la seguridad social y los fondos de pensiones……... 43
2.1.2.2. Condiciones para el funcionamiento de los fondos de pensiones……45
2.1.3. Fuentes de financiamiento de los fondos de pensiones……... 46
2.1.4. Sistemas de financiamiento de los fondos de pensiones……..48
2.1.4.1. Sistemas de capitalización individual y colectiva……....49
2.1.4.2. Sistema de reparto simple, de capitales y de prima media……...50
2.1.4.3. Sistema mixto……...52
2.1.5. Desequilibrios en los sistemas de pensiones……... 53
2.2. Sistema de pensiones de la seguridad social en Ecuador y su financiamiento……...55
2.2.1. El Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y la Ley de Seguridad Social……...56
2.2.1.1. Régimen de Transición……58
2.2.1.2. Régimen Mixto……59
2.2.1.3. Inaplicación del sistema mixto y la continuidad del Régimen de Transición……61
2.2.2. Prestaciones cubiertas por el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte……...63
2.2.3. Pensiones mínimas y máximas ofrecidas por el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte……64
2.2.4. Financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social……....65
2.2.4.1. Estructura y fuentes de financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte……...65
2.2.4.1.1. El aporte personal y patronal al Fondo de Pensiones……....67
2.2.4.1.1.1. Modificación de la tasa de aportación al Seguro de Pensiones……68
2.2.4.1.2. El aporte estatal al Fondo de Pensiones……73

2.2.4.1.2.1. Supresión del aporte estatal al financiamiento de las pensiones jubilares……..75
2.2.4.1.3. La reserva del Fondo de Pensiones y las inversiones del BIESS…….. 81
2.2.4.1.3.1. El patrimonio y el portafolio de inversiones del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y su administración……...83
2.2.5. El Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y la garantía de buen gobierno del IESS……..86

CAPÍTULO III: LA SOSTENIBILIDAD DEL SEGURO DE PENSIONES DEL IESS, El ROL DEL ESTADO ECUATORIANO Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA SEGURIDAD SOCIAL……88
3.1. Sostenibilidad del Seguro de Pensiones del IESS: Reformas normativas y modelo de financiamiento……... 88
3.1.1. El rol del Estado en materia de seguridad social: financiamiento de los seguros de pensiones……... 89
3.1.1.1. Los instrumentos internacionales en materia de seguridad social y la justificación del financiamiento estatal……91
3.1.1.2. El rol del Estado ecuatoriano y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte……93
3.1.2. Otras reformas normativas y su incidencia en el Seguro de Pensiones……100
3.1.2.1. Incremento del monto de las pensiones……100
3.1.2.2. Prestaciones ofrecidas por el Seguro de Pensiones a la persona que realiza trabajo no remunerado en el hogar……...102
3.1.3. Dificultades del sistema de reparto y su repercusión en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte……..104
3.1.3.1. Factor demográfico……104
3.1.3.2. Factor económico……105
3.2. El derecho constitucional a la seguridad social en relación a la descapitalización del Seguro de Pensiones del IESS……...107

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DEL SEGURO DE PENSIONES DEL IESS……....111
4.1. Conclusiones……111
4.1.1. Conclusiones sobre el modelo de financiamiento de reparto del Seguro de Pensiones del IESS y su sostenibilidad en el largo plazo……....111
4.1.2. Conclusiones atinentes al impacto de las reformas legales y reglamentarias en la sostenibilidad del Fondo de Pensiones del IESS……....113
4.1.3. Conclusiones relativas a la administración del ahorro previsional del Seguro de Pensiones por parte del BIESS……...116
4.1.4. Conclusiones referentes al manejo del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS…....117
4.2. Alternativas de financiamiento del Seguro de Pensiones del IESS……119
4.2.1. Fortalecimiento institucional y la garantía de buen gobierno del Seguro de Pensiones…....120
4.2.1.1. Institucionalidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y del banco de su propiedad, el rol de los entes de control y la publicidad de la información del Seguro de Pensiones……121
4.2.2. Posibles sistemas de financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte……....124
4.2.2.1. Un sistema de reparto completamente reformado y la aplicación de medidas paramétricas……124
4.2.2.2. Aplicación de un sistema de financiamiento mixto para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS……...128
4.2.3. Recomendaciones adicionales para la sostenibilidad del Seguro de Pensiones……....132

CUADROS…… 134

BIBLIOGRAFÍA……... 145
ANEXOS……160

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro No. 1: Pensiones mínimas y máximas (invalidez y vejez)……..134
Cuadro No. 2: Evolución histórica de la población afiliada…….135
Cuadro No. 3: Evolución histórica de los pensionistas……...135
Cuadro No. 4: Tasa de sostenimiento (evolución y proyecciones)……..136
Cuadro No. 5: Tasa global de fecundidad (proyecciones)……...136
Cuadro No. 6: Esperanza de vida al nacimiento (proyecciones)……137
Cuadro No. 7: Evolución poblacional (natalidad, esperanza de vida y envejecimiento)…….138
Cuadro No. 8: Tasas de aportación al Seguro IVM (previo a la aplicación Resolución No. CD. 501)……..139
Cuadro No. 9: Evolución de las tasas de aporte al Seguro IVM y al Seguro de Salud Individual y Familiar……139
Cuadro No. 10: Ingresos por aportes al Seguro IVM y egresos……140
Cuadro No. 11: Evolución de la reserva del Seguro IVM (en millones de dólares)……...140
Cuadro No. 12: Deuda del Estado con el Seguro IVM…….141
Cuadro No. 13: Pago del 40% al Seguro IVM (en millones de dólares)……141
Cuadro No. 14: Evolución de las inversiones del Seguro IVM (en millones de dólares)……...142
Cuadro No. 15: Ingresos vs. Egresos al Seguro IVM……..142
Cuadro No. 16: Valores entregados por el BIESS para cubrir los egresos del Seguro IVM. (Período 2015-2017)……...142
Cuadro No. 17: Evolución de la inflación anual……..143
Cuadro No. 18: Tablas de aportación de las trabajadoras no remuneradas del hogar……..143
Cuadro No. 19: Pensión jubilar mínima para las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar……....144
Cuadro No. 20: Descapitalización del Seguro IVM (proyecciones en millones de dólares)……...144
Cuadro No. 21: Propuesta de aportación al Régimen mixto del Seguro IVM…….144

ABREVIATURAS Y OTRAS ACEPCIONES

AIOS: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensión.

BIESS: Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

CD: Consejo Directivo del IESS.

CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.

CGE: Contraloría General del Estado.

CONAM: Consejo Nacional de Modernización.

CRE: Constitución de la República del Ecuador.

DSP: Dirección del Sistema de Pensiones.

EDAP: Empresa Adjudicataria Administradora del Ahorro Previsional.

IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

IPC: Índice de Precios al Consumidor.

INSS: Intendencia Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos.

LSS: Ley de Seguridad Social.

Ley 2001-55: Ley de Seguridad Social.

NOTA TÉCNICA OIT: Nota técnica sobre la sostenibilidad de los regímenes de seguridad social administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Versión preliminar en proceso de construcción para discusión interna, emitida en agosto del 2017.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

RSI: Régimen de Solidaridad Intergeneracional.

RAIO: Régimen de Ahorro Individual Obligatorio.

SB: Superintendencia de Bancos.

Seguro IVM: Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

SGO: Seguro General Obligatorio.

INTRODUCCIÓN

La seguridad social constituye un derecho humano, de carácter económico, social y cultural; y a la vez, un mecanismo por medio del cual, el Estado brinda una solución a la inequidad social producto de la cual, no todos los individuos pueden contar con los recursos necesarios para financiar su porvenir; por ello, al estructurar un sistema de seguridad social, el Estado busca garantizar a sus habitantes el acceso a diversas prestaciones con el objetivo de que puedan alcanzar un nivel mínimo de desarrollo.

Si bien en sus orígenes la intervención del Estado en la protección social de sus habitantes era escasa, paulatinamente, producto de las luchas de los trabajadores, el ente estatal fue adquiriendo un rol preponderante; así, esta evolución se manifiesta mediante dos modelos estatales; el primero de ellos, el Estado Liberal, limitado al reconocimiento del derecho a la igualdad formal y a la libertad económica, de esta manera, los riesgos sociales debían ser cubiertos, exclusivamente, con el esfuerzo de cada individuo.

Mientras que el segundo, el Estado Social, como una respuesta a la crisis del modelo liberal, concibió a la seguridad social como un derecho social para cuya tutela el rol del Estado debía ser de índole "animadora, gestora y reguladora de las políticas de protección social; con ello, lo caritativo quedó subordinado al desarrollo social, ya que la seguridad social se instituyó como un conjunto de respuestas institucionales con fines asistenciales, protectores, redistributivos y previsionales" (MANCERO, 1994: 6), orientadas a alcanzar el bienestar de la población en todas las etapas de su vida.

De todo lo anterior se desprende que la necesidad de proteger a la población de cada Estado, ha motivado la adopción de sistemas de seguridad social instaurados para: a) impulsar el ahorro de la población con el propósito de que esos recursos previsionales, permitan financiar las diversas prestaciones ofrecidas por el sistema, frente al acaecimiento de una determinada contingencia; y, b) garantizar el goce y ejercicio plenos de este derecho, a través de regulaciones normativas y/o de contribuciones al ente rector de la seguridad social, con los ingresos obtenidos de la recaudación tributaria.

En virtud de ello, para la entrega de las prestaciones, se suelen crear seguros administrados por la institución encargada de la seguridad social, en los cuales, considerando su naturaleza, son agrupados los diversos riesgos. Aquello ha dado lugar a la creación del seguro de riesgos del trabajo, en caso de accidentes vinculados con la actividad laboral,

seguro de salud para proteger a los afiliados frente a enfermedades no profesionales y para maternidad; y el seguro de pensiones, "para la jubilación por invalidez o vejez y montepío" (BEDREGAL, 1984: 29).

Acerca de este último, cabe mencionar que un seguro de pensiones es un patrimonio creado para impulsar el ahorro de la población económicamente activa, para que en el futuro, cada individuo cuente con los recursos necesarios para su sustento durante el declive de su vida. Su propósito es la administración de los recursos aportados por la población afiliada para destinarlos a la cobertura de las contingencias que determinan el cese definitivo de la etapa productiva de la persona o de su existencia, mediante la entrega de pensiones mensuales que resguarden a los afiliados y en caso de fallecimiento de estos, a las personas que hayan dependido de aquellos.

Los fondos de pensiones se sustentan, según el modelo de financiamiento aplicado, en los siguientes pilares fundamentales: a) contributivo: con los aportes de los afiliados se financian las prestaciones ofrecidas por este seguro; y, b) solidario: considerando la desigualdad de ingresos, para evitar una situación de inseguridad social, al momento de ocurrir un determinado riesgo social, se entrega una prestación mínima con independencia del nivel de ingresos mensuales del asegurado, ya que el sistema de seguridad social tiende a equiparar la estructura social con los recursos previsionales, para brindar protección a toda la población.

En cuanto a los sistemas de financiamiento de los fondos de pensiones hay que destacar principalmente a tres: a) capitalización individual: en este esquema cada afiliado financia su futuro, en función de los recursos percibidos a lo largo de su vida productiva, en él no se contempla la inclusión de la solidaridad, b) reparto: este sistema parte de un pacto intergeneracional, en el cual los afiliados activos financian las prestaciones de los pensionistas, es decir, este modelo presenta un componente solidario; y, c) mixto: combina la solidaridad intergeneracional con el ahorro individual.

En cuanto a la administración de los fondos de pensiones, existen algunas condiciones que permitirán su adecuado funcionamiento para garantizar a los afiliados, su derecho a la seguridad social; así, entre ellas destacan la liquidez, diversificación del riesgo, transparencia y publicidad, supervisión y control.

En Ecuador, la administración del seguro universal obligatorio ha sido encargada al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, una entidad pública que cuenta con cuatro

direcciones especializadas, una de ellas, la Dirección del Sistema de Pensiones, encargada del gobierno del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte cuyas prestaciones, por mandato constitucional, "se financian con el aporte de los afiliados, de los empleadores, de los ecuatorianos en el exterior y con los aportes y contribuciones del Estado" (CONSTITUCIÓN, 2008: 173).

Aun cuando la seguridad social en Ecuador, debe ser dirigida bajo "los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia" (CONSTITUCIÓN, 2008: 173), desde sus inicios, su administración ha estado marcada por un manejo de tinte político antes que técnico.

Para brindar una solución a este particular, en varias ocasiones, durante el siglo anterior, se contó con la presencia de representantes de organismos internacionales, cuya misión fue la elaboración de estudios profundos acerca de la situación del seguro social ecuatoriano; en uno de ellos, se determinó que la población afiliada únicamente alcanzaba a financiar el 60% de cada pensión jubilar, por lo que para cubrir ese faltante, en 1942, durante la presidencia del Dr. Carlos Alberto Arroyo del Río, se promulgó la Ley de Seguro Social Obligatorio, en la cual, se incorporó el deber del Estado de contribuir con el 40% para el financiamiento de las pensiones jubilares de la población afiliada.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley de Seguridad Social (2001), se introdujeron cambios innovadores para la administración del IESS, como la separación de seguros y el cambio de sistema de financiamiento del Seguro IVM, de uno de reparto a uno de tipo mixto, con la particularidad de que se mantuvo la obligación del Estado de financiar el 40% de cada pensión jubilar de vejez, para el Régimen de Transición.

La falta de implementación del régimen mixto, determinó la continuidad del esquema de reparto para el financiamiento de las prestaciones ofrecidas por el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte; por lo que, el 60% de cada pensión jubilar de vejez debió ser cubierto por el IESS y el 40% restante por el Estado.

A pesar del mandato legal, esta obligación del Estado fue incumplida en repetidas ocasiones, hasta que en el año 2008, la deuda mantenida con el IESS por este concepto, en el período comprendido entre 1985 y 2007, fue pagada en efectivo. A partir del año 2008 hasta el 2014, como se analizará más adelante, el 40% fue cubierto con "bonos estatales a 10 y 12 años plazo, con un interés del 7% u 8%" (OROZCO, 2015). Aquello produjo que, durante muchos años, el IESS haya debido financiar el 100% de cada pensión jubilar de un

gran porcentaje de pensionistas; con lo cual, año tras año, los recursos de la reserva de este Fondo, en lugar de ser invertidos, fueron destinados al pago de las obligaciones en curso.

El 20 de abril del 2015, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Fortalecimiento del Trabajo en el Hogar, se implementó una reforma al artículo 237 de la Ley de Seguridad Social, la cual, provocó la eliminación del deber del Estado de contribuir con el financiamiento del 40% de cada pensión jubilar de vejez. Ante esta problemática surgen las siguientes interrogantes: ¿cómo influirá esta reforma normativa en el esquema de financiamiento de reparto de este Seguro?, ¿se ha puesto en riesgo la solvencia financiera, la sostenibilidad del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y el derecho constitucional a la seguridad social?; y, ¿al dejar a discrecionalidad del Estado, la determinación del monto y del momento en que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social requiera del aporte estatal, para el financiamiento de las pensiones jubilares, se podría vulnerar el derecho constitucional a la seguridad social de la población afiliada?

En tal sentido, esta disertación conformada por cuatro capítulos tiene el propósito de determinar la posible afectación al derecho constitucional a la seguridad social, tomando en consideración la supresión del aporte estatal del 40% al financiamiento de las pensiones jubilares de vejez, por medio de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, los efectos de otras reformas legales y reglamentarias y el esquema de financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS.

En consecuencia, el Capítulo I consta de un análisis referente a la evolución histórica de la seguridad social, tanto desde sus orígenes a nivel mundial como en el Ecuador; así, en el primer caso, surge de la necesidad de proteger a la población frente a las eventualidades a las que son propensos durante su vida; y, en el segundo, su antecedente remoto está dado por la disímil estructura social, lo cual permitió la configuración de ramas ideológicas contrapuestas que motivaron la organización de los sectores sociales inconformes, para la reivindicación de sus necesidades debido a la precariedad de las condiciones laborales. En este contexto, a inicios del siglo anterior, se fueron promulgando varios cuerpos normativos cuyo objetivo fue la estructuración del sistema de seguridad ecuatoriano y de cada uno de los seguros que integran el seguro universal obligatorio.

En el Capítulo II, se hace referencia a los fondos de pensiones, sus características, las prestaciones ofrecidas, sus condiciones de funcionamiento, fuentes y modelos tradicionales

de financiamiento de estos patrimonios, todo aquello en relación con el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS, las prestaciones que cubre y su sistema de financiamiento.

Hasta el año 2015, este fondo a más de ser financiado por el aporte personal y patronal, reducido a partir de la adopción de la Resolución No. CD. 501 del Consejo Directivo del IESS, contaba con el aporte estatal del 40% para la cobertura de las pensiones jubilares; sin embargo, la reforma introducida en el artículo 68.1 de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, suprimió dicho porcentaje; con ello, se ha recurrido al ahorro previsional administrado por el BIESS para costear las obligaciones prestacionales actuales (RESOLUCIONES No. CD. 507 y CD. 545, CONSEJO DIRECTIVO DEL IESS), en lugar de invertir dichos valores para incrementar su patrimonio, a fin de evitar dejar en vilo el porvenir de los asegurados activos a causa de las dificultades que enfrentará este Seguro de Pensiones, como consecuencia de los cambios demográficos y económicos del Ecuador.

En el Capítulo III, se realiza un estudio acerca de la sostenibilidad en el largo plazo del sistema de pensiones del IESS, en relación con el rol del Estado ecuatoriano y al derecho constitucional a la seguridad social; de aquello se colige que, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, el 40% de aporte estatal para el financiamiento del Seguro de Pensiones, fue suprimido y sustituido por una garantía subsidiaria, aplicable únicamente cuando el IESS no disponga de los recursos suficientes para cubrir el monto de las pensiones ofrecidas; lo cual, ha dejado a discrecionalidad del Estado el momento y el monto en el que deberá financiar dichas prestaciones.

Adicionalmente, al no incorporar fuentes alternativas de financiamiento para el Seguro IVM, dicha reforma normativa ha sido una medida legislativa de carácter regresivo, porque, a pesar de la existencia de estudios actuariales que detallaban los efectos perjudiciales que podría tener la exclusión del aporte estatal del 40% a este Fondo y del déficit de caja que desde el año 2014 presentó dicho Seguro, por la influencia de otras reformas normativas perjudiciales y por los riesgos a los que se enfrenta un fondo de pensiones financiado mediante reparto, se procedió a afectar en mayor medida su sostenibilidad lo cual, claramente muestra que el manejo de los recursos previsionales administrados por el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS, no es de carácter técnico,

en beneficio de los afiliados, sino que más bien, se encuentra supeditado a los intereses de carácter político.

Finalmente, en el Capítulo IV, se detallan las conclusiones obtenidas de la investigación realizada, en relación con el objetivo general y con cada uno de los objetivos específicos planteados para la elaboración de la presente disertación, para finalmente, plasmar las alternativas de financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS, con el propósito de garantizar su sostenibilidad en el largo plazo y el derecho constitucional a la seguridad social de la población asegurada.

En este sentido, la propuesta realizada consta de tres ejes fundamentales:

a) El fortalecimiento institucional del IESS y del BIESS, ya que ambas entidades han carecido de un manejo técnico que les permita cumplir de forma adecuada los fines constitucionales para los que fueron creadas.

b) Modelos alternativos de financiamiento del Seguro de Pensiones; por ello, se han planteado dos esquemas: un sistema de reparto reformado con la inclusión de medidas paramétricas, tales como: aumento de la edad de jubilación, de la base de cálculo, del número de imposiciones y del aporte, para la entrega de pensiones básicas; y, un sistema mixto que combine la solidaridad intergeneracional con la capitalización individual, este arquetipo resultaría más beneficioso para los afiliados; pues, aunque incluye la implementación de algunas medidas paramétricas referentes al aumento de la edad de jubilación y de la base de cálculo, estas serán de aplicación progresiva y servirán para lograr el equilibrio del Seguro IVM a lo largo del tiempo; y,

c) Recomendaciones adicionales, que circunscriben medidas de aplicación inmediata y complementarias, las cuales, de ser establecidas previamente a la incorporación de una reforma estructural, contribuirán a estabilizar, de cierto modo, la situación financiera y actuarial del Seguro de Pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

CAPÍTULO I

EL DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1. Consideraciones históricas sobre la seguridad social.

Un pasaje bíblico brinda la posibilidad de sugerir que la vida de cada persona consta de dos momentos fundamentales; el primero, caracterizado por la abundancia (época de vacas gordas), esto es, cuando el ser humano es joven, goza de buena salud y gracias al trabajo puede desarrollar su proyecto personal de vida y ahorrar para permanecer asegurado frente a cualquier eventualidad; y, el segundo, representado por el uso de ese ahorro como sustento al enfermar, perder el empleo o envejecer (época de vacas flacas).

Esta paradoja es de gran importancia ya que con ella se puede justificar uno de los postulados de la seguridad social: el ahorro, debido a que, aquella indica que es menester que, durante su vida productiva, cada persona consolide una reserva pecuniaria que le asegure que, frente a alguna adversidad, contará con los recursos económicos suficientes para sobrellevar cualquier situación.

Además de la necesidad del ahorro, la seguridad social hace hincapié en la solidaridad entre los seres humanos; por esa razón, uno de los antecedentes, aunque incipientes, de la seguridad social, se remonta al siglo VIII, luego de que Carlomagno decretara "que cada parroquia debía sostener a sus pobres, a sus viejos, enfermos sin trabajo y a los huérfanos, cuando no contaban con ayuda familiar" (MEDINA, 2012: 35).

En este sentido, sobre todo en la Europa del siglo XI, se desarrollaron varias asociaciones cuya finalidad era la protección de los trabajadores afiliados, en lo que se conoció como *Corporaciones de oficio*; más tarde, en el siglo XIV, bajo la influencia de la Iglesia Católica, surgieron asociaciones conocidas como *Cofradías* encargadas de brindar amparo a sus miembros en caso de enfermedad, invalidez, vejez y muerte.

Finalmente, en el siglo XVI hasta mediados del siglo XVIII, se consolidó otro tipo de agrupación denominada *Hermandad* cuya función era administrar montos de aportación, para garantizar prestaciones mediante seguros de enfermedad, maternidad, riesgos de trabajo y gastos funerarios.

A pesar de estos antecedentes, el acontecimiento más relevante en materia de seguridad social fue la primera revolución industrial, producida a mediados del siglo XVIII, en Reino Unido y que condujo al capitalismo, como nuevo modo de producción, lo que en

términos de Ramiro BEDREGAL (1984: 28), consiste en un fenómeno histórico y social distinguido por:

> (…) la aparición del maquinismo, de la era industrial, en la que la producción en masa, la concentración de los medios para ella en cada vez menor número de manos, la despersonalización o desaparición de la figura humana del patrón, la conversión del trabajo en una mercancía, la aparición del proletariado y todos los fenómenos socio-económicos de nuestro tiempo desde fines del siglo XVIII, determinan condiciones que deben producir sus efectos: el sindicalismo, el internacionalismo capitalista y obrero, el crédito bancario, etc., y, entre ellas, la seguridad social con su inmediato antecedente que es el seguro social.

El capitalismo de la mano de la industrialización, a más de dar paso al desarrollo tecnológico; y por ende, al despegue de varias economías, también trajo consigo una problemática mayor: la situación de los obreros en sus respectivos puestos de trabajo; dado que, este modo de producción contaba con dos clases sociales fundamentales, la burguesía, dueña de los medios de producción y que estaba en la capacidad de crear nuevas plazas de empleo; y el proletariado que, al no tener los recursos económicos suficientes, ofrecía su fuerza de trabajo para subsistir.

La relación entre estas clases sociales: burguesía y proletariado, era desigual y estaba marcada por la explotación a la clase proletaria ya que los obreros trabajaban en condiciones precarias e inhumanas, no estaban asegurados frente a riesgos producidos por su tarea en las distintas fábricas, no se protegía a su familia, si enfermaban no contaban con un respaldo económico que les permitiera recuperar su salud, no tenían un período de descanso, en otras palabras, existía un total desconocimiento de sus necesidades.

La burguesía, por su parte, buscaba la ampliación y el fortalecimiento de su negocio en el mercado, sin reparar en que, de por medio, se encontraban en peligro la integridad y la vida de los obreros y de sus familias; y, la estabilidad económica de su propio negocio, pues mantener a un trabajador explotado, reducía los niveles de producción y con ello, las ganancias.

La revolución industrial, en materia de seguridad social, marcó la realidad del proletariado en tres ámbitos concretos: a) el riesgo de sufrir accidentes de trabajo que generarían su muerte o que los inhabilitarían de forma temporal o permanente, b) la gran masa migratoria hacia las principales ciudades, en busca de nuevas oportunidades, generó dos escenarios; por un lado, la gran demanda de empleo por la disminución de plazas de trabajo producto del desarrollo industrial; y por otro lado, las altas tasas de migración a las

principales ciudades produjeron la propagación de varias enfermedades; y, c) el envejecimiento natural del ser humano luego de toda una vida de trabajo.[1]

Esta problemática marcada por el desconocimiento de las necesidades de los trabajadores, puso en evidencia que "(…) en este juego de intereses entre capital y trabajo, entre patronos y trabajadores tuvo que producirse un proceso de pugna hasta llegar a una conciliación de objetivos" (BEDREGAL, 1984: 29 y 30), que engendrara un cambio en las condiciones laborales, caracterizadas por la precariedad, para que los trabajadores pudieran alcanzar varias reivindicaciones en materia laboral y de seguridad social.

La situación laboral varió debido a diversas conquistas sociales, entre las que destacan: el reconocimiento de la responsabilidad patronal y la intervención del Estado en la garantía de los derechos de los trabajadores, lo que a criterio de Ramiro BEDREGAL (1984: 29 y 30), significa que este conflicto de intereses:

> (…) estimuló también a los empresarios a una acción solidaria, buscando repartirse proporcionalmente el costo de sus responsabilidades mediante el seguro privado primero y luego aceptando y promoviendo el seguro social. Aquí, además, se cuenta con un tercer interesado que coadyuva a esa solución: el Estado, que reconociendo la obligación social de socorrer a los menesterosos, velar por la salud de la población y evitar conflictos sociales, dictó leyes de beneficencia (…).

Desde sus inicios, la seguridad social fue concebida como un conjunto de mecanismos que imponían al Estado, el deber de garantizarla ya sea con los recursos económicos obtenidos mediante la recaudación tributaria a los contribuyentes (ciudadanos) y/o a través de legislación que permita a cada individuo el goce efectivo de las prestaciones cubiertas por los sistemas de seguridad social.

A raíz de la Revolución Francesa de 1789, el régimen monárquico absolutista fue sustituido por un Estado con un poder dividido en las clásicas funciones: ejecutiva, legislativa y judicial, cuya intervención se centraba en la promoción y garantía de la libertad de mercado y de la propiedad privada.

Este modelo de Estado, conocido como Liberal, trajo consigo el reconocimiento de la igualdad formal de todos los nacionales frente a la ley, para que cada individuo de acuerdo

[1] Para Ramiro BEDREGAL (1984: 28 y 29) estas circunstancias dieron lugar a la creación de sistemas de seguridad social que brindaran prestaciones a través de los siguientes seguros: a) Seguro de riesgos del trabajo, b) Seguro de desempleo, c) Seguro de salud que incluya enfermedad y maternidad; y, d) Seguro de invalidez, vejez y muerte.

con su esfuerzo alcanzara su proyecto de vida; pero, al no tomar en cuenta las condiciones socioeconómicas de la población, tal consideración no fue más que una disposición de papel.

La desigualdad social, bajo la limitada intervención de este modelo de Estado, producía la vulneración de las necesidades de muchos sectores de la población, porque ¿cómo podían acceder a su derecho a la libertad económica, si desde el Estado no se establecían los mecanismos necesarios para la garantía de este derecho tomando en cuenta la situación laboral imperante?, ¿cómo podían los trabajadores alcanzar un cierto estatus en la sociedad, si no existían regulaciones que los protejan de los excesos de los empleadores?, ¿cómo podían revertir los efectos de los riesgos sociales a los que se encontraban expuestos, si no contaban con los recursos económicos suficientes?

El modelo de Estado Liberal siguiendo la consigna del "*laissez- faire", "laissez-passer"*, se encorsetaba a reconocer los derechos a la igualdad formal y a la libertad económica; sin embargo, aquello solo era una mera declaración que dejaba de lado los problemas sociales y económicos de la población, uno de ellos, el acceso a la seguridad social. Las falencias del Estado Liberal provocaron la adopción de un nuevo modelo que, sin relegar al capitalismo, buscaba la integración de las clases sociales más desfavorecidas, a través de lo que se conoció como un Estado Social o Estado de Bienestar.

Este nuevo modelo de Estado pretendía mantener el modo de producción capitalista, mediante un esquema de bienestar social regido por cuatro principios fundamentales: "1. democracia participativa y pluralismo, 2. soberanía popular, 3. primacía de los derechos inalienables que se despenden de la dignidad humana y la solidaridad social; y, 4. responsabilidad social" (PICARD DE ORSINI Y USECHE: 2006, 195).

"La primacía de los derechos que se desprenden de la dignidad del ser humano, la solidaridad social y la responsabilidad social" (PICARD DE ORSINI Y USECHE: 2006, 196), son los pilares fundamentales para el desarrollo de este modelo de Estado y para salvaguardar los derechos de la población.

Para la seguridad social, el paso de un Estado Liberal a un Estado Social o de Bienestar con gran intervención, fue trascendental para el sostenimiento de los sistemas de seguridad social, luego de que los aportes de la población al seguro social, resultaran escasos debido a su condición socioeconómica.

El rol del Estado cobra importancia en el momento en que se encamina a evitar el desfinanciamiento de la seguridad social, ya sea por medio de un aporte obligatorio fijo o mediante el establecimiento de una estructura sostenible en el tiempo, ya que la finalidad última del Estado, en este caso, es propender a que todos los asegurados, en cualquier tiempo, puedan acceder y gozar de su derecho.

La intervención del Estado en la garantía de la seguridad social tiene dos vertientes; la primera, fue planteada por el canciller alemán Otto von Bismarck; y la segunda, fue diseñada por el economista británico Sir William Beveridge.

Así, desde 1883, en Alemania, se desarrolló un modelo de Estado con las características ya descritas en párrafos anteriores, en resumidas cuentas, un Estado cuyo fin era alcanzar el bienestar de la sociedad dentro de un esquema capitalista.

El Canciller Otto von Bismarck, al ser consciente de la crisis del capitalismo y del avance de las tendencias socialistas y comunistas; y, en su afán de evitar que los trabajadores se vincularan con aquellas corrientes ideológicas y las extendieran por Alemania, se ocupó de la cuestión social que aquejaba a su población, por medio de la promulgación de Leyes Sociales destinadas a la reducción de los índices de pobreza y de explotación, dos factores que tanto perjuicio habían ocasionado a los trabajadores (HOFMAN, 2009: 2).

En 1883, el Canciller presentó ante el órgano que presidía la función legislativa, una propuesta para garantizar la obligatoria protección de los trabajadores frente a enfermedades no profesionales, las cuales fueron incorporadas en la Ley del Seguro de Enfermedad. Así mismo, en 1884, se expidió una nueva normativa para resguardar a los trabajadores contra los riesgos del trabajo (NUGENT, 1997: 611).

Finalmente, en 1889, el canciller von Bismarck convirtió a Alemania, en el primer Estado del mundo en adoptar un programa de seguro social para la vejez (RUIZ: 2011, 45 y 46). Esas tres leyes son los pilares del sistema de seguridad social concebido por Otto von Bismarck, ya que:

> (…) constituye uno de los grandes modelos de la seguridad social, en la medida en que se basa en una relación bilateral: a cambio de una contribución versada por el asegurado, le es acordada una indemnización en caso de sufrir alguno de los riesgos cubiertos. Además, el empleador debe aportar una contribución proporcional a la del asegurado, y los seguros acordados no son facultativos, sino obligatorios (RUIZ: 2011, 46).

Estas medidas, a juicio de Aníbal CAMPAÑA (1954: 9), fueron una respuesta a la dinámica social marcada por: "(…) un afán de protección al económicamente débil, dirigiendo su corriente al hecho importante de la época: el desarrollo industrial que, en progreso constante, ha merecido la preocupación de los gobiernos, de las empresas y también de los obreros".

La legislación desarrollada bajo el mandato del "Canciller de Hierro" consistía en instrumentos para que el Estado pudiera preservar la cobertura de las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo y vejez a la población, a través de los aportes de trabajadores y empleadores para la sostenibilidad del sistema se seguridad social; a pesar de ello, aún no se vislumbraba una participación más activa del Estado en la garantía de este derecho, como sucede con el modelo planteado por Sir William Beveridge (CAMPAÑA, 1954: 9).

Años más tarde, en 1941, el gobierno del Reino Unido conformó una comisión que designó a Sir William Beveridge, como responsable de la elaboración de un estudio acerca de la situación de la seguridad social en dicho Estado, el cual, fue presentado en 1942, mediante un informe denominado *El Seguro Social y sus servicios conexos*, que partió principalmente de un análisis de la realidad socioeconómica de ese Estado, para llegar a la conclusión de que "la política de Seguridad Social debe estar dirigida a la abolición del estado de indigencia asegurando a todo ciudadano: una atención inmediata y una renta suficiente en todo momento para satisfacer sus cargas" (BOWEN: 1992: 76).

El plan Beveridge, denominación que se le otorgó al informe presentado por Sir Beveridge, es relevante porque propuso un sistema de seguridad social financiado por el trabajador, el empleador y el Estado (financiamiento tripartito); con ello, la intervención del ente estatal, para garantizar a sus ciudadanos el acceso a la seguridad social, sería más activa y consciente de la desigualdad social y de la necesidad de precautelar la sostenibilidad del sistema de seguridad social, para la oportuna entrega de prestaciones suficientes a la población.

De esta forma, una publicación realizada en la Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de México, puntualiza que:

> Beveridge pugnaba por que las prestaciones se obtuvieran a cambio de contribuciones únicas y uniformes, independientemente del nivel de renta del asegurado. El fondo para las principales prestaciones (desempleo, incapacidad y

> jubilación) estaría constituido por contribuciones de los asegurados, de los patrones y del Estado. Con el modelo diseñado por Beveridge se inició el principio contributivo de la seguridad social, ya que su financiamiento se basa en impuestos y cotizaciones (carácter contributivo) (UNAM: 12).

La propuesta de Beveridge resulta interesante, en el sentido de que incorpora la obligación del Estado de garantizar tres prestaciones fundamentales: desempleo, incapacidad y jubilación en colaboración con los particulares (empleador y trabajador), debido a que las condiciones socioeconómicas desiguales podrían generar un ambiente de discriminación en el sistema de seguridad social, lo que significaría que cualquier individuo que carezca de recursos económicos suficientes para financiar la prestación correspondiente a la jubilación, podría quedarse sin acceso a la seguridad social, lo que no sucede o no debería suceder con la intervención del Estado puesto que al cubrir ciertas prestaciones, estaría brindando igualdad de trato y a la vez, equipararía la disímil estructura social.

Este informe hallaba sustento en la cuestión social del pueblo inglés pues la pobreza, la desigualdad en la relación laboral (empleador-trabajador) y la, aún, insuficiente intervención del Estado, produjeron un cambio de modelo de financiamiento de la seguridad social, en el que del rol del Estado dependía, en gran medida, la solvencia del sistema y el derecho de la población.

Precisamente, a causa de los planteamientos de Sir Beveridge, para Jean-Jacques Dupeyroux, en su obra titulada *Droit de la sécurité sociale,* este estudio implementa "el principio de una extensión de la seguridad social a la totalidad de la población; con ello, surge la idea de un derecho de cada individuo a la seguridad social, derecho que será consagrado en diversas declaraciones internacionales[2]" (UNAM: 13, 14).

Hay que destacar que la importancia de los modelos planteados por el Canciller von Bismarck y por Sir Beveridge, radica, en términos de la Organización Internacional del Trabajo, al referirse a las Normas Internacionales del Trabajo sobre la seguridad social, en que:

> Al proporcionar asistencia médica, seguridad de los medios de vida y servicios sociales, la seguridad social ayuda a la mejora de la productividad y contribuye a la dignidad y a la plena realización de los individuos. Los sistemas de seguridad social también promueven la igualdad de género a través de la adopción de medidas encaminadas a garantizar que las mujeres que tienen hijos gocen de las mismas

[2] Estos postulados son el antecedente para la universalización de la seguridad social, la cual implica la extensión de la protección social a toda la población, con independencia de la actividad económica que realicen o de los recursos que perciban.

> oportunidades en el mercado del trabajo. Para los empleadores y las empresas, la seguridad social contribuye a mantener una mano de obra estable que se adapte a los cambios (OIT: 2012).

Esto tiene mucha coherencia porque para el crecimiento económico y esencialmente por la dignidad del ser humano, se requiere que las condiciones laborales, entre ellas, las referentes a la seguridad social sean adecuadas, para que cada persona pueda contribuir con el crecimiento productivo de su trabajo y con el suyo propio, ya que de esta forma, los beneficios económicos serán mayores y podrá invertir el dinero, fruto de su trabajo, de la manera que más le favorezca a la consecución de su proyecto personal de vida.

En el desarrollo de la seguridad social como derecho, una gran contribución han realizado las organizaciones internacionales, entre las que destacan la Organización Internacional del Trabajo[3], fundada en 1919, como agencia de la Organización de las Naciones Unidas, cuya labor ha sido "establecer normas laborales, formular políticas y elaborar programas de promoción del trabajo idóneo para la población" (OIT, 2012).

Este organismo internacional ha realizado importantes contribuciones que resultan de la lucha de los trabajadores y gremios de trabajadores, quienes frente a las frágiles condiciones laborales, por medio de huelgas, protestas, entre otras, consiguieron el reconocimiento de varios derechos, entre ellos, el derecho a la seguridad social.

En el seno de la Organización Internacional del Trabajo se han elaborado instrumentos como el *Convenio sobre la seguridad social (1952)* que contiene los preceptos básicos sobre los sistemas de seguridad social y acerca del deber del Estado en este ámbito, el *Convenio sobre la igualdad de trato (1962)*, que garantiza que, en materia de seguridad social, cada Estado brindará el mismo trato tanto a sus nacionales como a los extranjeros que residan en su territorio, el *Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social (1982)*, se refiere a la legislación que será aplicable para evitar conflictos de leyes con el objetivo de proteger los derechos adquiridos o los que están por adquirirse; y, la *Recomendación sobre los pisos de protección social (2012)*, que contiene estrategias para la extensión de la cobertura a un mayor número de habitantes en cada Estado.

Así mismo, en el siglo XX, entraron en vigencia varios instrumentos internacionales en materia de seguridad social, entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos

[3] Este Organismo cuenta con una forma de gobierno tripartita, conformada por los representantes de los Estados, de los trabajadores y de los empleadores.

Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social de Quito (1978), el Tratado de la Comunidad Iberoamericana de Seguridad Social (1982), el Acuerdo sobre la Seguridad Social en Iberoamérica (1992), entre otros.

En complemento, la Decisión 583 de la Comunidad Andina de Naciones contiene el *Instrumento Andino de Seguridad Social*, (2004: 2) cuyo objeto es "garantizar los derechos adquiridos por los migrantes laborales y sus beneficiarios; esta situación, en el ámbito de la seguridad social, parte de la necesidad de precautelar la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los Países Miembros".

Estos instrumentos internacionales tienen la particularidad de considerar a la seguridad social como un derecho dimanante de la dignidad del ser humano, por el hecho de ser fin en sí mismo y jamás medio, tal y como advertía Kant; por ello, su importancia estriba en la necesidad de garantizar a la población de cada Estado, que haya ratificado dichos instrumentos, el acceso a las prestaciones otorgadas por el sistema de seguridad social, con la intención de sobrellevar las contingencias a las que se encuentra expuesto el ser humano; por tal razón, este acceso no sería posible sin la intervención activa del Estado, cuya función será adoptar las medidas necesarias para precautelar el derecho a la seguridad social, al menos, de forma mínima.

1.2. La seguridad social en el Ecuador y su evolución normativa.

Desde la creación del Ecuador en 1830, la sociedad del naciente Estado estaba "dividida jerárquicamente entre castas y económicamente entre clases, entre las que contrastaban los propietarios de tierras frente a los campesinos e indios sometidos a condiciones serviles y de endeudamiento personal a través de una serie de mecanismos" (PAZ Y MIÑO, 2012: 13 y 14), como el concertaje.

En este panorama se fueron configurando dos ramas ideológicas; una de tinte conservador, cuyo fin era mantener "la esclavitud, la servidumbre y el endeudamiento indígena para la acumulación de rentas y la defensa de la propiedad privada" (PAZ Y MIÑO, 2012: 13 y 14); y otra, de carácter liberal, caracterizada por el afán de alcanzar el "desarrollo económico del Estado, a través de las relaciones con Estados Unidos y Europa" (PAZ Y MIÑO, 2012: 15).

La pugna entre estas tendencias produjo la organización de los sectores sociales inconformes con las políticas gubernamentales, entre ellos: los agroexportadores cacaoteros, la incipiente burguesía comercial, los campesinos y los montubios costeños y los indígenas de la sierra, quienes bajo el liderazgo de Eloy Alfaro, el 5 de junio de 1895[4], desconocieron al gobierno de Luis Cordero Crespo e instauraron una nueva etapa en la historia del país, una fase en la que, de conformidad con sus postulados, el progreso económico iría de la mano con la protección social a los indígenas, montubios y campesinos.

La época alfarista[5] coincidió con el inicio de la industrialización del Estado ecuatoriano; y con ella, el aparecimiento de la burguesía y del proletariado, como clases sociales en disputa ya que, la primera al controlar los medios de producción solo buscaba obtener mayores ingresos, sin considerar las necesidades de la segunda, que debía ofrecer su fuerza de trabajo y someterse a las condiciones de trabajo que estableciera el burgués, para obtener una remuneración que permitiera su subsistencia.

Esta situación provocó que los trabajadores (proletarios) encabezaran la creación de "organizaciones para exigir sus necesidades: como el salario y la jornada" (PAZ Y MIÑO, 2012: 46); estas agrupaciones sirvieron para transmitir el descontento de los trabajadores con las condiciones laborales tan precarias que debían soportar; en tal sentido, "la lucha obrera se fundamentó en lograr reivindicaciones sociales como: mejora salarial, reducción de la jornada de trabajo, derecho de asociación, huelga, negociación colectiva, y protección social a través de una Ley de seguridad social y de indemnizaciones" (PAZ Y MIÑO, 2012: 46).

De este modo, surgió la seguridad social en el Ecuador, como resultado de las gestas de los obreros, quienes hasta con su vida combatieron el orden social establecido, con tal de lograr importantes cambios en la situación laboral del trabajador ecuatoriano, para frenar los excesos de la burguesía agroexportadora y bancaria que, para esa época, se había convertido en el verdadero núcleo del poder en el Ecuador y como tal "había impuesto, de una u otra manera, a los gobiernos liberales que se sucedieron en esas tres décadas" (NÚÑEZ et. al, 1992: 24).

[4] Históricamente, el 5 de junio de 1895, se produce el estallido que conllevó a la consolidación de una etapa conocida como la Revolución Liberal, liderada por el Gral. Eloy Alfaro Delgado (NÚÑEZ et. al, 1992: 24).
[5] A pesar de que, el Gral. Eloy Alfaro mostró interés por la cuestión social, fueron muy pocos los cambios que pudo realizar en beneficio de los trabajadores, debido al marco normativo imperante y a los gobiernos que le sucedieron en la aplicación de su proyecto político (NÚÑEZ et. al, 1992: 25).

Los cambios que permitieron el avance de la seguridad social en el Ecuador han sido introducidos a lo largo del tiempo, en la legislación social del Estado; sin embargo, el desarrollo de la protección social de los ciudadanos, se ha visto muchas veces interrumpido por la voluntad y los intereses de los gobiernos de turno.

1.2.1. Primeras leyes en materia de seguridad social en el Ecuador.

A inicios del siglo XX, se promulgaron las primeras leyes en defensa de los militares como servidores del Estado. Esta normativa tenía la particularidad de que las prestaciones eran cubiertas directamente con los fondos del presupuesto general del Estado (NÚÑEZ et. al, 1992: 24).

El 30 de septiembre de 1921, se incorporó al ordenamiento jurídico ecuatoriano, el "concepto de <<riesgo profesional>> para los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales" (NÚÑEZ et. al, 1992: 24).

A pesar de que el régimen liberal emergió como una esperanza de renovación y reestructuración del Estado ecuatoriano, concluyó sumido en la crisis y como consecuencia de ello, el rechazo popular no se hizo esperar, puesto que todos los sectores habían sido afectados, inclusive aquel que había sostenido, desde el inicio de la vida republicana a los gobiernos de turno, las fuerzas armadas (PAZ Y MIÑO, 2012: 47).

El declive del liberalismo en Ecuador dio paso a que en el interior de las fuerzas armadas surgieran "corrientes profesionalistas, inspiradas en las enseñanzas de la misión militar chilena y corrientes socialdemócratas, compartidas principalmente por oficiales jóvenes" (NÚÑEZ et. al, 1992: 24), que tomaron el poder en lo que se conoció como la Revolución Juliana que depuso al gobierno de Gonzalo Córdova.

Ante la ineficiencia del sector privado para afrontar por su iniciativa, la problemática que aquejaba a los trabajadores de aquella época y para lograr el desarrollo económico, los militares julianos buscaron instaurar un nuevo modelo de Estado, basado en planteamientos[6]

[6] Las postulados de lucha de los militares julianos fueron en primer lugar, la imposición del interés de "la nación", representado precisamente por el Estado, sobre los "intereses privados", lo que significó una clara ruptura de los principios liberales anteriores; en segundo lugar, la imposición de la autoridad política, centralista e institucional del Estado, como aparato de expresión de "lo nacional", sobre los fraccionamientos regionales, sociales, partidistas o de grupo y sobre el juego de fuerzas tradicionales; y, en tercer lugar, la institucionalización de la "cuestión social ecuatoriana" como política del Estado (…) (PAZ Y MIÑO, 2002: 72 y 73).

que tendían a brindar una respuesta a la sociedad, para la modificación de las condiciones laborales, y en general, para reducir los niveles de pobreza de la población.

Lamentablemente, los militares julianos "por carecer de la experiencia política y administrativa del Estado o bien porque no quisieron ejercer por sí mismos el poder, constituyeron una Junta de Gobierno Provisional" (PAZ Y MIÑO, 2002: 63) que, se abstrajo de los intereses y acuerdos partidistas y de la dirección unipersonal del Estado, para dar paso a una forma de gobierno con rotación del poder, lo cual generó varios inconvenientes por la falta de consenso entre sus miembros, quienes terminaron por renunciar a sus cargos.

El 10 de enero de 1926, debido a las renuncias de los miembros de la primera Junta, se conformó una segunda, cuyas funciones, entre otras, fueron la creación "(…) de la "Ley de Asistencia Pública", que reconoció como un derecho de toda persona indigente o desvalida, el de recibir asistencia gratuita del Estado en varios servicios de seguridad social" (PAZ Y MIÑO, 2002: 66).

El 1 de abril de 1926, debido a las dificultades y a los riesgos que conllevaba la existencia de un gobierno plural, la segunda Junta decidió crear "el cargo de "Presidente Provisional de la República", con "atribuciones supremas para el Gobierno y mando de la Nación", nombrando para el efecto al Dr. Isidro Ayora" (PAZ Y MIÑO, 2002: 66).

Durante la presidencia provisional del Dr. Isidro Ayora Cueva, por medio del Decreto Ejecutivo No. 018, del 8 de marzo de 1928, publicado en el Registro Oficial No. 591, del 13 de marzo de 1928, se creó la Caja de Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militar, Ahorro y Cooperativa, esta entidad tenía la misión de garantizar la jubilación, montepío y fondo mortuorio para empleados civiles, públicos, militares; y posteriormente, para los empleados bancarios (GORTAIRE, 2009: 3). Desde sus inicios, esta institución contó con patrimonio propio, distinto del estatal; adicionalmente, en este período, se expidieron regulaciones acerca de los "contratos individuales, trabajo de mujeres y menores, protección a la maternidad, desahucio y accidentes de trabajo" (PAZ Y MIÑO, 2002: 66).

Esta presidencia provisional duró hasta octubre de 1928, cuando el Dr. Ayora convocó a una Asamblea Constituyente que le proclamó Presidente Constitucional de la República del Ecuador y dictó la Constitución de 1929, pionera "en la inclusión de los principios de la legislación social" (PAZ Y MIÑO, 2002: 48).

En 1935, durante la jefatura suprema del Ing. Federico Páez, mediante Decreto Supremo No. 12, se creó el Instituto Nacional de Previsión, una institución superior del seguro social, encargada de fomentar el seguro social obligatorio, el seguro voluntario y ejercer el patronato de los indígenas y montubios. En ese mismo año, se creó la primera unidad médica del Seguro Social Obligatorio (GORTAIRE, 2009: 3).

Es fundamental destacar que todo aquello fue incorporado en la Ley del Seguro Social Obligatorio, la cual dio paso a un sistema de financiamiento de la seguridad social que se nutría de las aportaciones de los trabajadores y empleadores. Este esquema fue concebido para garantizar la sostenibilidad en el tiempo del sistema de seguridad social (NÚÑEZ et. al, 1992: 62).

En 1937, llegó al Ecuador, el actuario chileno Miguel Castro para evaluar al sistema ecuatoriano de seguridad social, en asuntos matemático-actuariales, mediante la "elaboración del primer balance actuarial de la Caja de Pensiones que, a la vez debía incorporar una propuesta técnica que lograra reducir el déficit actuarial que, para ese entonces, ya era manifiesto" (NÚÑEZ et. Al, 1992: 62).

En ese mismo año, se introdujo una reforma a la Ley del Seguro Social Obligatorio, en ella, se incluyó un nuevo beneficio para los afiliados, el seguro de enfermedad; así mismo, el Instituto Nacional de Previsión presentó al Ejecutivo, los Estatutos de la Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros; fue así como se originó la denominada Caja del Seguro Social, que inició sus funciones de forma autónoma, en julio de 1937 (GORTAIRE, 2009: 3).

Debido a que el actuario chileno no había logrado determinar con precisión el déficit actuarial, el Instituto Nacional de Previsión recurrió a la "Oficina Internacional de Trabajo, la cual, por la gestión del Cónsul ecuatoriano en Ginebra, señor Alejandro Castelú, dio paso a la contratación del actuario checoslovaco, Dr. Emilio Schoenbaum, quien llegó al país a inicios de 1940" (NÚÑEZ et. al, 1992: 64).

Luego de un año de analizar la situación legal y administrativa del Instituto encargado de brindar las prestaciones de la seguridad social, el Dr. Schoenbaum presentó al Directorio del Instituto Nacional de Previsión, un estudio denominado *Informe General sobre el Seguro Social Ecuatoriano*, este documento a más de realizar varias críticas al informe presentado por el actuario Castro, debido a la imprecisión de las cifras presentadas, indicaba que el

déficit actuarial para junio de 1935, era de 73 millones de sucres, mientras que para fines de 1939, alcanzaba 109 millones de sucres (NÚÑEZ et. al, 1992: 65).

En este estudio se mostró que las causas del déficit actuarial obedecían a la desfavorable distribución de la masa de afiliados por la entrada en vigencia de la Ley de 1928 y a la elevación de las pensiones a los asegurados, sin estudios técnicos que analizaran la sostenibilidad del sistema (NÚÑEZ et. al, 1992: 66).

En 1942, a raíz de este informe, durante la presidencia del Dr. Carlos Alberto Arroyo del Río, se promulgó la nueva Ley de Seguro Social Obligatorio. Dicha normativa se caracterizó por el fortalecimiento de la cobertura de salud (enfermedad y maternidad), invalidez, vejez y muerte, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y cesantía; y, por la introducción del aporte estatal mensual del 40% a las pensiones jubilares (GORTAIRE, 2009: 3).

El establecimiento de la contribución obligatoria del Estado [7] obedeció a las condiciones socio-económicas de aquella época, marcadas por la pobreza y por una economía exclusiva del sector primario; y, a los bajos ingresos que percibían los trabajadores en relación de dependencia; por tanto, una elevación del aporte personal o patronal podía desestabilizar la ya compleja situación de la población ecuatoriana.

Estos factores impedían que los afiliados pudieran financiar por su propia cuenta, el monto total de las prestaciones del seguro general obligatorio, lo cual, a largo plazo, dificultaría el cumplimiento de las obligaciones prestacionales; por ello, gracias a la elaboración de estudios actuariales y de proyecciones numéricas orientadas a garantizar la sostenibilidad en el tiempo de la seguridad social, en la legislación ecuatoriana se estableció el deber del Estado de contribuir con el financiamiento de estas prestaciones de la seguridad social.

En 1950, durante la presidencia de Galo Plaza Lasso, se realizó el primer censo nacional de población que, a más de determinar el número total de habitantes dentro del territorio ecuatoriano, sirvió para "calcular el número exacto de personas que integraban la

[7] En lugar de atribuir a los empleadores y a los trabajadores la cobertura de ese faltante, mediante el incremento de la tasa de aportación patronal y personal mediante esta ley, ingresó el Estado como obligado en el financiamiento del 40% de cada pensión jubilar; con lo cual, si bien se logró implementar un mecanismo para mermar el déficit actuarial, sin tener que recurrir al aumento de la aportación, lo cual pudo resultar negativo para la población, también se impuso a la sociedad, la responsabilidad de sostener al sistema de seguridad social, con los recursos provenientes de la recaudación tributaria (NÚÑEZ et. al, 1992: 66).

población económicamente activa, para posteriormente determinar el número aproximado de afiliados[8] a las Cajas Previsionales" (GORTAIRE, 2009: 4).

A fines de 1963, el Decreto Supremo No. 517, fusionó la Caja de Pensiones con la Caja del Seguro para crear la Caja Nacional del Seguro Social, esta institución conjuntamente con el Departamento Médico, fundado anteriormente, estaban regulados por el entonces, Instituto Nacional de Previsión (LLANES, 2016: 4).

En 1964, se establecieron nuevas prestaciones entre ellas las atinentes a riesgos del trabajo, seguro artesanal y seguro de profesionales (NÚÑEZ et. al, 1992: 68).

A mediados del año 1970, fue eliminado el Instituto Nacional de Previsión, y en ese mismo año, en el Decreto Supremo No. 40, publicado en el Registro Oficial No. 15, del 10 de julio de 1970, la Caja Nacional del Seguro Social fue sustituida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (NÚÑEZ et. al, 1992: 69).

En 1986, se incorporó al ordenamiento jurídico ecuatoriano: el seguro obligatorio del trabajador agrícola, el seguro voluntario y el fondo de seguridad social marginal en beneficio de las personas con ingresos inferiores al salario mínimo (GORTAIRE, 2009: 4).

En 1987, el Congreso Nacional decidió que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social debía ser administrado de forma tripartita y paritaria, es decir, debía contar con un representante de los empleadores, de los trabajadores y del Ejecutivo; además, estableció que las partidas correspondientes al pago de las obligaciones del Estado debían ser incluidas en el Presupuesto General del Estado (LLANES, 2016: 4).

En 1991, el Banco Interamericano de Desarrollo elaboró un informe sobre la Seguridad Social en Ecuador, en el cual, planteó la necesidad de separar los seguros de salud y de pensiones; de igual manera, para el manejo eficiente de dichos fondos, sugirió contar con la participación del sector privado en la administración de la seguridad social (NÚÑEZ et. al, 1992: 68).

En 1995, tomando en consideración la recomendación del Banco Interamericano de Desarrollo, durante el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, se realizó una consulta popular

[8] Este censo poblacional, al analizar los porcentajes de afiliación a las dos cajas de ahorro previsional, llegó a determinar que "el número aproximado total de afiliados a las dos Cajas de Previsión era de 104 mil personas, lo que representaba el 3.25% de la población total del país y el 8.41% de la población económicamente activa" (GORTAIRE, 2009: 4).

que planteó al pueblo ecuatoriano, la posibilidad de incluir al sector privado en la cobertura de las prestaciones otorgadas por la seguridad social, con la finalidad de garantizar la libertad de elección de los ecuatorianos y la libre competencia. El resultado de esta consulta fue el categórico rechazo del pueblo ecuatoriano a una posible privatización de la seguridad social (NÚÑEZ et. al, 1992: 68).

1.2.2. La Ley de Seguridad Social y el intento modernizador del sistema de seguridad social en el Ecuador.

En 1998, con la reforma a la Constitución Política del Ecuador, se ratificó al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como una institución con autonomía, con personería jurídica propia, con recursos propios y responsable de la administración del seguro general obligatorio; y a la vez, se dispuso la modernización del ente rector de la seguridad social, por medio de la desconcentración geográfica de su administración general y la descentralización operativa de los seguros sociales a través de los que se brindaba las diversas prestaciones a la población afiliada (CONSTITUCIÓN, 1998: 11).

En cumplimiento del Mandato Constitucional, el Presidente de la República de aquella época, Dr. Gustavo Noboa Bejarano, designó una Comisión Interventora del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que " (…) plasmó en un proyecto de ley importantes reformas para la transformación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social" (CORRAL, 2008: 125).

El 23 de octubre del 2001, fue publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 438, el dictamen previo de inconstitucionalidad emitido por el Tribunal Constitucional, respecto de varias disposiciones incluidas en el proyecto de Ley de Seguridad Social, específicamente sobre los artículos 167 y 176 del proyecto, pues vulneraban el componente solidario del sistema y permitían al sector privado, la administración de los recursos previsionales y la posterior entrega de las prestaciones de la seguridad social.

1.2.2.1. La incorporación del sistema mixto de financiamiento del Fondo de Pensiones en la Ley de Seguridad Social.

En el Registro Oficial No. 465, del 30 de noviembre del 2001, fue publicada la Ley de Seguridad Social, dicho texto normativo realizó varias modificaciones referentes a la administración y al buen funcionamiento del IESS, entre ellas, estableció que cada uno de los seguros que conforman el Seguro General Obligatorio, debía contar con patrimonio

propio e independiente[9] e inclusive, con la finalidad de garantizar a los ciudadanos su derecho constitucional a la seguridad social, se introdujo la garantía de buen gobierno de la seguridad social mediante el control ejercido por la Superintendencia de Bancos y por la Contraloría General del Estado, a nombre del Estado ecuatoriano, en todo lo concerniente a la organización, administración y funcionamiento de los seguros del IESS.

Adicionalmente, planteó un "sistema mixto de pensiones con viabilidad financiera en el largo plazo (Artículos 164, 173 LSS)[10]" (CORRAL, 2008: 125). Seis meses después de la publicación de la Ley de Seguridad Social, fue planteada una demanda de inconstitucionalidad respecto de varias de sus normas, entre ellas, las contenidas en los artículos 167 y 176, en los cuales se determinaba la estructura mixta de financiamiento del sistema de pensiones del IESS.

Luego de varios años, en el Registro Oficial Suplemento No. 525, del 16 de febrero del 2005, fue publicada la Resolución No. 052-2001-RA, del Tribunal Constitucional, por medio de ella, se declaró la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley de Seguridad Social, algunos de ellos fueron el 167 y 176, referentes al sistema de financiamiento mixto del Fondo de Pensiones.

Al expedir la Ley de Seguridad Social (2001), el legislador tuvo el propósito de resolver la situación financiera a largo plazo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; a pesar de eso, la inexistencia de una alternativa que diera solución a los inconvenientes generados por la Resolución del Tribunal Constitucional, e incluso por las posteriores reformas legales y reglamentarias, el déficit actuarial del Seguro de Pensiones siguió en aumento; con lo cual, la problemática de la seguridad social en Ecuador se ahondó.

El 2 de agosto del 2005, en el Registro Oficial No. 73, fue publicada la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, la cual, al sustituir al artículo 280 de la Ley de Seguridad Social, brindó la posibilidad de que el afiliado, que acreditara tres o más aportaciones acumuladas anuales, pudiera solicitar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad

[9] El artículo 18 de la Ley de Seguridad Social (2001: 5 y 6) dispone que uno de los principios de organización del IESS es la *división de los seguros*, aquello implica que los riesgos han sido clasificados, conforme a su naturaleza y al proceso de entrega de las prestaciones, en unidades básicas de negocios (seguros).

[10] La modificación del modelo de financiamiento del Fondo de Pensiones, se debió a la insuficiencia de la base poblacional en etapa productiva para sustentar el sistema de reparto previsto en la Ley de Seguro General Obligatorio. Además, con esta Ley, se preveía que el déficit actuarial disminuyera significativamente" (CORRAL, 2008: 125).

Social, la devolución del fondo de reserva[11], "en lugar de mantenerlo para aumentar la cuenta individual del afiliado para que pudiera obtener una mejor pensión de jubilación" (CORRAL, 2008: 130).

El 21 de febrero del 2006, el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, mediante la Resolución No. CD. 100, expidió el Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, en él, dispuso la aplicación del Régimen de Transición previsto en la Ley de Seguridad Social, hasta la implementación del régimen mixto de financiamiento del sistema de pensiones, también previsto en dicho cuerpo normativo.

Por las consideraciones expuestas, cabe mencionar que, la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que estructuraban el sistema mixto de financiamiento del Fondo de Pensiones de la seguridad social determinó que los recursos ingresados a este seguro, permanecieran bajo un esquema de reparto; con eso, por mandato de la Ley de Seguridad Social, el Estado debía continuar realizando la contribución obligatoria del 40% al Fondo de Pensiones.

1.2.2.2. La Constitución de la República (2008) y la seguridad social en Ecuador.

El 20 de octubre del 2008, con la entrada en vigencia de la Constitución de la República del Ecuador, la seguridad social fue reconocida como un derecho del buen vivir que, al Estado le corresponde garantizar con la colaboración de los ciudadanos. Aquello implica que la seguridad social se financia con el aporte de los trabajadores en relación de dependencia y de sus empleadores, con los aportes de los trabajadores por cuenta propia, con los aportes voluntarios de los ecuatorianos domiciliados en el exterior y con la contribución del Estado (CONSTITUCIÓN, 2008: 17).

Al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se lo concibe como una entidad autónoma y responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.

El 30 de marzo del 2009, en el Registro Oficial Suplemento No. 559, fue publicada la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social (2009: 3 y 4) cuyo artículo 11, dispuso que para el incremento anual de cada pensión jubilar, se tomaría en cuenta la inflación del

[11] El legislador, al expedir la Ley de Seguridad Social (2001), dispuso que el fondo de reserva, al mantenerse en el IESS, permitiría al afiliado obtener una mejor pensión jubilar ya que se contarían con mayores recursos.

año anterior, con el propósito de compensar el deterioro del poder adquisitivo de dichas rentas en los doce meses anteriores a la fecha del ajuste.

El 11 de mayo del 2009, en el Registro Oficial Suplemento No. 587, fue publicada la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, una entidad financiera creada para contribuir con la superación de las dificultades de administración que había venido afrontando el ente rector de la seguridad social, "para generar valor agregado y empleo" (CONSTITUCIÓN, 2008: 215), en su calidad de administrador de los fondos previsionales.

El 18 de noviembre del 2010, en el Registro Oficial Suplemento No. 323, fue publicada la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social (2010: 3 y 4) que, extendió la cobertura en salud para el cónyuge o conviviente con derecho y los hijos menores de entre seis y dieciocho años de edad, del afiliado e incorporó una tabla de coeficientes para el incremento de las pensiones jubilares. En ambos casos, no se determinaron mecanismos de financiamiento para cubrir la ampliación de estas prestaciones.

El 23 de diciembre del 2014, el Consejo Directivo del IESS, a través de la Resolución No. C.D. 475, aprobó el presupuesto financiero para el ejercicio económico del año 2015.

Hasta inicios del 2015, el artículo 237 de la Ley de Seguridad Social (2001: 35) disponía que en los casos previstos en el Capítulo Dos, del Título VI de ese cuerpo normativo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con las aportaciones de los afiliados, "debía cubrir el sesenta por ciento de cada pensión jubilar, mientras que el Estado tenía que contribuir obligatoriamente con el cuarenta por ciento restante", dicho porcentaje, en términos monetarios, representaba la suma de "USD. 1 266 millones de dólares anuales destinados al Seguro IVM del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social" (RESOLUCIÓN No. CD. 475, 2014: 4).

El 20 de abril del 2015, esta disposición fue reformada por una norma que determina que el Estado Central será responsable subsidiario en el pago de las pensiones del Sistema de Seguridad Social, es decir, solo en caso de que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no cuente con los recursos económicos suficientes para cubrir las obligaciones del Seguro General Obligatorio y del Régimen Especial del Seguro Social Campesino.[12]

[12] La publicación de esta Ley generó una serie de cuestionamientos acerca de su constitucionalidad; por ello, el 22 de abril de 2015, el entonces asambleísta Milton Rodrigo Gualán y Rodrigo Sebastián Cevallos Vivar, subdirector del Movimiento Unidad Popular, presentaron una demanda de inconstitucionalidad, ante la Corte Constitucional, del artículo 68.1, de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en

A fines del año 2015, el Consejo Directivo del IESS, mediante la Resolución No. CD. 501[13], cambió la distribución de las tasas de aportación al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, al Seguro de Riesgos del Trabajo y al Seguro de Salud Individual y Familiar.

El 23 de diciembre del 2015, el Consejo Directivo del IESS, por medio de la Resolución No. C.D. 507, aprobó el presupuesto financiero para el ejercicio económico del año 2016; y, el 28 de diciembre del 2016, el Consejo Directivo del IESS, a través de la Resolución No. C.D. 545, aprobó el presupuesto financiero para el ejercicio económico del año 2017.

El 04 de agosto del 2017, el Consejo Directivo del IESS, adoptó la Resolución No. C.D. 554 en la cual, modificó la base de cálculo prevista en el artículo 229 de la Ley de Seguridad Social, para la determinación de las pensiones ofrecidas por el Seguro IVM.

1.3. Conceptos generales.

"Clásicamente, el Derecho fue dividido, desde Ulpiano, en dos grandes ramas: el Derecho Público y el Derecho Privado" (BEDREGAL, 1984: 11), en esta clasificación figuran dos sujetos esenciales: el Estado y el individuo; de todas maneras, ninguna de ellas considera a las distintas agrupaciones que, interconectadas, constituyen a la sociedad representada por el Estado debido a ello, el reconocimiento a este tercer sujeto, se consolidó mediante una tercera especie denominada Derecho Social.

El Derecho Social surge como respuesta a la insuficiencia del Derecho Privado para regular las relaciones y problemas sociales; y, como un mecanismo para vincular al Estado, sujeto predominante del Derecho Público, a fin de darle un rol preponderante en la aplicación y fortalecimiento de esta rama del Derecho, de la que se desprenden: el Derecho de Familia, el Derecho del Trabajo, el Derecho Sindical y el que para el presente trabajo investigativo resulta esencial, el Derecho de la Seguridad Social.

El Derecho de la Seguridad Social es un "conjunto de normas y principios técnicos, doctrinales y filosóficos que buscan precautelar el derecho humano a vivir libre del temor a las contingencias sociales, es decir, su finalidad consiste en garantizar el derecho a la

el Hogar, que sustituyó el artículo 237 de la Ley de Seguridad Social. Esta demanda fue admitida a trámite el 17 de septiembre del 2015, para posteriormente pasar a la secretaría de la Corte Constitucional, hasta que, nuevamente, sea incluida en el orden del día para ser tratada.

[13] Esta Resolución redujo el porcentaje destinado al Fondo de Pensiones, de 9.74% a 5.86 %; mientras que, la tasa destinada al Fondo de Salud aumentó a 9.94%.

seguridad social" (BEDREGAL, 1984: 37). Tomando en consideración el objeto de estudio de esta rama del Derecho, es preciso analizar ¿qué es el derecho a la seguridad social?, y ¿cuáles son sus características?

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada el 10 de diciembre de 1948, en su artículo 22 dispone que:

> Artículo 22.- Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad (1948: 6).

De lo anterior, se infiere que se trata de un derecho humano; y a la vez, de un derecho económico, social y cultural que debe ser garantizado por el Estado lo cual, concuerda con el artículo 9 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966: 3) que, en los siguientes términos, dispone que "los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social".

Si bien en los convenios internacionales no se ha establecido un monto con el que el Estado deba aportar para el financiamiento de las prestaciones ofrecidas por el sistema de seguridad social, debido a que su misión fundamental es velar por el bienestar económico y social de la población, le corresponde realizar contribuciones que permitan a la población el acceso a una protección social mínima, para hacer efectivo el goce y ejercicio de dicho derecho.

Este deber surge como un instrumento para el fortalecimiento del sistema; puesto que, no todas las personas cuentan con los recursos económicos indispensables para financiar con su propio patrimonio las prestaciones a través de las cuales se materializa el derecho a la seguridad social[14]; a más de que, el objetivo de la intervención del Estado es equilibrar la desigualdad social; por ello, resultaría contradictorio que por un lado, se reconozca a la seguridad social como derecho; y por otro, el financiamiento de las distintas prestaciones dependa exclusivamente de los asegurados pues, aquello podría desnaturalizar su concepción como derecho.

[14] De lo anterior, se colige que en la seguridad social se presentan dos situaciones concretas, por una parte, se tiene un derecho fundamental del ser humano; y, por otra parte, un deber del Estado frente a sus ciudadanos.

Desde la perspectiva de Román NAVARRO (2002), el derecho a la seguridad social, se caracteriza por:

- Tener como sujeto titular a la persona humana; por consiguiente, debe ser respetado, garantizado y satisfecho.
- Ser universal ya que le corresponde a todos los seres humanos, sin que medie ningún tipo de restricción o distinción por género, edad, condición física, etc.
- Ser un derecho subjetivo, lo que implica que los titulares tienen la prerrogativa de exigir su cumplimiento, de acuerdo con los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico de cada Estado.
- Tener como bien jurídico protegido a la seguridad, lo que significa brindar a cada individuo y a la sociedad, la certeza de que frente a una determinada contingencia, existe una cobertura por medio de una prestación.
- Ser un derecho de naturaleza prestacional puesto que, ante un riesgo social, el ente competente en materia de seguridad social deberá brindar a los individuos un auxilio, conocido como prestación, que consiste en la política adoptada por el Estado para garantizar el derecho a la seguridad social.
- Brindar protección a otros derechos porque al surgimiento de una contingencia, la cobertura deberá ir dirigida al restablecimiento, en la medida de lo posible, de derechos como la salud, la vida digna, la integridad física y psicológica, entre otros; así por ejemplo: si una persona sufre un accidente laboral (riesgo del trabajo), esta contingencia deberá ser cubierta por una prestación que vele por su derecho a la salud.

Ahora bien, luego de haber definido y delimitado las principales características del derecho a la seguridad social, es momento de analizar lo que debe entenderse por seguridad social; sobre aquello BEVERIDGE, sugiere que se trata de:

> Un conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra riesgos en situaciones de necesidad, en este punto coincide con Gustavo Arce CANO al considerar a la seguridad social como un instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad, definición que incluye el derecho del ciudadano de un ingreso para vivir y a la salud (OLEA, 1983:16).[15]

[15] De igual modo, la Organización Internacional del Trabajo (2012) define a la seguridad social como la "protección que una sociedad proporciona a los individuos y a los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad, jubilación, etc.

Esta definición denota que la seguridad social, adicionalmente, supone un reconocimiento a la existencia de necesidades en la sociedad, las cuales deben ser entendidas como toda contingencia que pueda sobrevenirle al ser humano a lo largo de su vida; por ejemplo: una enfermedad, maternidad, pérdida del empleo o cese definitivo de su vida productiva (jubilación) etc., las cuales, deben ser garantizadas por el Estado, por medio de prestaciones como: seguro de invalidez, seguro de desempleo, fondo de pensiones, salud, entre otras; de modo que, siempre se asegure a los ciudadanos el acceso y goce efectivo de este derecho económico, social y cultural.

El Estado, en su calidad de garante de los derechos de los ciudadanos, entre ellos, el derecho a la seguridad social, debe adoptar una serie de medidas orientadas a tutelar el pleno goce y ejercicio de este derecho; las cuales, serán canalizadas por "una institución económica mediante la cual las adversidades personales son transmitidas del individuo al grupo" (RAMÍREZ, 2009: 13).

Esta entidad es la llamada a cubrir, en nombre del Estado, las contingencias que pudieran ocurrirle al ser humano durante su etapa productiva, su cese y hasta su muerte; esto significa que, el fin último de los sistemas de seguridad social y de los entes encargados de brindar socorro frente a estos riesgos sociales, es proteger al afiliado y a su familia, al menos de forma mínima, frente a las eventualidades que pudieran afectarlos producto de la actividad económica que realizan, de sucesos naturales, tales como, la enfermedad, maternidad, vejez y muerte, o de otras causas como la pérdida del empleo y la invalidez.

En varios países, la responsabilidad de financiar al sistema de seguridad social para la cobertura a la población afiliada, es compartida por los empleadores y trabajadores con el Estado el cual, a través de la legislación o de una contribución obligatoria y busca que todos los asegurados (activos y pasivos) tengan acceso a cada prestación de forma oportuna y sin ningún tipo de distinción.

Las prestaciones brindadas por el ente rector de la seguridad social, suelen ser agrupadas en algunos regímenes o seguros; así, para cubrir una enfermedad o el auxilio por maternidad, se tiene un seguro de salud, para cubrir los accidentes profesionales, se ha previsto un seguro de riesgos del trabajo o contra accidentes de trabajo; y, para atender los casos de invalidez, vejez y muerte, se ha constituido un seguro de pensiones.

1.4. Principios rectores de la seguridad social.

Se denominan principios a aquellos postulados que sirven como cimientos para que en este caso el seguro social, alcance su fin primordial, garantizar el derecho a la seguridad social, mediante la protección del afiliado y de sus dependientes frente a cualquier riesgo que, a lo largo de sus vidas, pudiera acaecerles.

Acerca de los principios que orientan a la seguridad social, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales y el Convenio No. 102 de la Organización Internacional del Trabajo, disponen que todo sistema de seguridad social se configura sobre la base de la universalidad, igualdad, no discriminación, solidaridad, participación y subsidiariedad.

Estos principios son las piedras angulares sobre las que se edifican los sistemas de seguridad social de cada Estado. Para fines de este trabajo, se procederá a analizar los postulados que rigen al sistema ecuatoriano de seguridad social en relación con el Fondo de Pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

1.4.1. Los principios de la seguridad social en Ecuador.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 367, dispone que el sistema de seguridad social es público y universal; al mismo tiempo, establece la prohibición de la participación del sector privado en la cobertura de la seguridad social y advierte que la protección de las contingencias, se realizará a través del seguro universal obligatorio y dentro de este, por cada seguro especializado, esto es, el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, el Seguro de Salud Individual y Familiar, el Seguro de Riesgos del Trabajo y el Seguro Social Campesino.

El sistema de seguridad social de acuerdo con la Carta Magna del Estado ecuatoriano, se rige por los principios[16] de "inclusión, equidad social, obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiariedad" (CONSTITUCIÓN, 2008: 173). A continuación, se explicará lo que debe entenderse por cada principio rector del sistema de seguridad social, tomando en cuenta a la Ley de Seguridad Social.

[16] En concordancia con el mandato constitucional, el artículo 1 de la Ley de Seguridad Social (2001:1), dispone que el funcionamiento, la estructura y la organización del seguro general obligatorio se fundamenta en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia.

- **Solidaridad:** La Ley de Seguridad Social (2001: 1) considera a este principio, como "la ayuda entre todas las personas aseguradas, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, edad, sexo, estado de salud, educación, ocupación o ingresos, con el fin de financiar conjuntamente las prestaciones básicas del Seguro General Obligatorio".

  Este principio tiene dos aristas; por una parte, la solidaridad intergeneracional que implica que aquellos afiliados activos que son parte de la población económicamente activa, tienen la misión de contribuir con sus aportes al financiamiento y al sostenimiento de las prestaciones para la población asegurada cuya vida productiva ha cesado; y por otra parte, la solidaridad intrageneracional, destinada a lograr que los miembros de la sociedad (afiliados activos), según su capacidad económica, contribuyan para el financiamiento de las prestaciones de otros afiliados activos que, por su nivel de ingresos, no alcanzan a cubrir el monto real de las mismas, todo aquello, para garantizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

  Este principio sirve de fundamento para la estructuración del Fondo de Pensiones debido a que, en el sistema aplicado en el Ecuador, la población económicamente activa es la llamada a financiar con sus aportes las pensiones de los jubilados; además, previo a la reforma del 20 de abril del 2015, que suprimió el aporte estatal fijo del 40% al Seguro IVM, la solidaridad se evidenciaba mediante el uso de parte de los recursos obtenidos de la recaudación tributaria para la cobertura de este porcentaje de cada pensión jubilar.

- **Obligatoriedad:** Con este principio, la Ley de Seguridad Social, establece una serie de impedimentos o limitaciones orientados a evitar "cualquier afectación, disminución, alteración o supresión del deber de solicitar y el derecho de recibir la protección del Seguro General Obligatorio" (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 1).

  Este principio indica que el ingreso al sistema de seguridad social constituye un derecho económico, social y cultural de todos los ciudadanos, protegido por el Estado, a través de la creación de los mecanismos necesarios para facilitar el aseguramiento de las personas que trabajan por cuenta propia (afiliación sin relación de dependencia), al seguro social y para velar que los empleadores cumplan con su obligación de afiliar a sus trabajadores; de ahí que, el acceso al seguro social no se encuentre supeditado a ningún tipo de convenio, ya que lo único que se requiere es el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales vigentes en cada Estado.

Adicionalmente, guarda relación con la estructura del Fondo de Pensiones ecuatoriano ya que el carácter obligatorio de la afiliación (trabajadores en relación de dependencia), facilitará la incorporación de un mayor número de afiliados al sistema de seguridad social, cuyos aportes contribuirán con el financiamiento de las prestaciones que serán entregadas a los pensionistas.

- **Universalidad**: Para la Ley de Seguridad Social (2001: 2), este principio pretende garantizar a toda la población asegurable, "las mismas oportunidades de acceso a las prestaciones del Seguro General Obligatorio, independientemente de su nacionalidad, etnia, domicilio, sexo, preparación académica, ocupación o nivel de ingresos".

Este principio está estrechamente relacionado con el derecho a la igualdad formal y material y no discriminación previsto en el número 4 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador, aquello implica que el goce y ejercicio de este derecho le corresponden a todos los miembros de la sociedad ecuatoriana que han cumplido con los requisitos previstos en la Ley de Seguridad Social; por ende, el acceso a las prestaciones de la seguridad social no se debe estar sujeto a diferenciaciones de ninguna índole.

Para Germán ALEMÁN et al. (2009: 55), este principio consta de dos vertientes: a) objetiva: sugiere que el sistema de seguridad social debe ser capaz de cubrir todas las eventualidades que le pudieran suceder a la persona humana; y, b) subjetiva: indica que el sistema de seguridad social debe amparar a todos los individuos ya que la seguridad social constituye un derecho humano fundamental.

En el caso del Fondo de Pensiones, este principio garantizará a todos los asegurados el acceso a las prestaciones brindadas por este Seguro (pensiones), siempre que cumplan con aquellos requisitos previstos en la Ley de Seguridad Social.

- **Equidad**: Acerca de este principio, la Ley de Seguridad Social dispone que se trata de "la entrega de las prestaciones del Seguro General Obligatorio en proporción directa al esfuerzo de los contribuyentes y a la necesidad de amparo de los beneficiarios, en función del bien común." (2001:2). De aquello se deduce que, las personas que presenten necesidades similares, deben recibir prestaciones de igual calidad.

Para Germán ALEMÁN et al. (2009: 56), este principio tiene dos modalidades: a) asegurar que el porcentaje del aporte de cada individuo al seguro social sea

proporcional o equivalente al monto utilizado para brindar la prestación; y, b) garantizar que el aporte y las prestaciones sean las mismas para todos los individuos.

Este postulado al ser relacionado con el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, determina que por ejemplo: frente a la contingencia de vejez, gracias a los recursos que han ingresado a dicho fondo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberá brindar prestaciones de igual calidad, esto significa que, todas las personas afiliadas, producto del cese de su vida productiva, deberán recibir una pensión mensual específica, en la cual, lo único que variará será su monto ya que, este se halla sujeto a los ingresos que haya percibido el asegurado durante los cinco últimos años de trabajo.

- **Eficiencia:** La Ley de Seguridad Social (2001: 2) dispone que este principio consiste en "la mejor utilización económica de las contribuciones y demás recursos del Seguro General Obligatorio, para garantizar la entrega oportuna de prestaciones suficientes a sus beneficiarios", es decir, brindar el mayor bienestar social, mediante la maximización de los recursos económicos disponibles; así por ejemplo: al lograr el mayor rendimiento de los mismos, en menor tiempo, se puede concluir que el sistema está cumpliendo con su función de la forma más idónea.

Este principio para la sostenibilidad del Seguro de Pensiones resulta trascendental, puesto que los recursos que ingresan a este fondo deben ser administrados y optimizados de tal manera que permitan brindar un bienestar, al menos, mínimo a los pensionistas del presente y del futuro.

- **Subsidiariedad**: La Ley de Seguridad Social (2001: 1) establece que este principio se refiere al "auxilio obligatorio del Estado para robustecer las actividades de aseguramiento y complementar el financiamiento de las prestaciones que no puedan costearse totalmente con las aportaciones de los asegurados". Este principio implica que el derecho a la seguridad social, con arreglo a varias disposiciones contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966: 2), debe ser garantizado por el Estado, el cual está obligado a adoptar, sin ningún tipo de distinción, las "medidas económicas y técnicas para que todos sus ciudadanos puedan tener acceso a las prestaciones de la seguridad social".

Este principio es fundamental para la sostenibilidad del Fondo de Pensiones ya que, al ser los porcentajes destinados a este Seguro, producto de la aportación de cada trabajador, muy bajos y por contar con un sistema de financiamiento de reparto, se

requiere, inevitablemente, del auxilio del Estado para aumentar la reserva del Seguro de Pensiones, a través de la entrega de un porcentaje que complemente ciertas prestaciones que no puedan financiarse únicamente con el aporte personal y patronal; de modo que se logre que a largo plazo, este Seguro pueda cubrir las pensiones de aquellos que actualmente son los cimientos del sistema, los afiliados activos.

- **Suficiencia**: La Ley de Seguridad Social (2001: 2), establece que este principio debe ser entendido como "la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del Seguro General Obligatorio, según el grado de deterioro de la capacidad para trabajar y la pérdida de ingreso del asegurado". Este principio pretende que las prestaciones brindadas por el seguro social, cubran en forma efectiva y eficaz la contingencia que le haya ocurrido a un determinado ciudadano; e incluso, sugiere que la prestación es una respuesta a las necesidades de las personas a quienes va dirigida.

Finalmente, este postulado se relaciona con la estructura del Seguro de Pensiones, porque muestra que cada una de las prestaciones brindadas por este Fondo (invalidez, vejez y muerte) deberá ser entregada de forma eficaz y oportuna, independientemente del monto, el cual variará, en consideración a los ingresos percibidos por el pensionista cuando era afiliado activo y trabajaba.

1.5. Estructura de la seguridad social en Ecuador.

El sistema de seguridad social en Ecuador se fundamenta en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia (CONSTITUCIÓN, 2008: 173); y consta de dos regímenes; el primero, el seguro general obligatorio; y el segundo, el especial referente al seguro social campesino.

Este sistema, en lo que respecta al seguro general obligatorio, está regulado y administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, una entidad que de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, es de carácter autónomo, con personalidad jurídica propia, con patrimonio propio, cuya función es brindar una serie de prestaciones a los afiliados al seguro general obligatorio y al seguro social campesino frente a las contingencias que pudieran sobrevenirles.

La administración de esta institución ha sido encargada a tres órganos de gobierno y dirección: Consejo Directivo, Dirección General, Dirección Provincial; mientras que, la

entrega de las prestaciones que cubrirán al afiliado de los riesgos que pudieran ocurrirle, es canalizada a través de direcciones especializadas de cada seguro.

El artículo 21 de la Ley de Seguridad Social (2001:10) prescribe que las direcciones especializadas [17] son "órganos de gestión, especializados en el aseguramiento de las contingencias y la calificación del derecho a las prestaciones que otorga el Seguro General Obligatorio (…)" y son las siguientes: a) Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar que incluye enfermedad y auxilio en caso de maternidad, b) Dirección del Sistema de Pensiones que se encarga de las prestaciones de invalidez, vejez y muerte, c) Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo que cubre al afiliado frente a accidentes producidos durante el trabajo; y, d) Dirección del Seguro Social Campesino.

El artículo 49 de la Ley de Seguridad Social vigente, (2001: 18) dispone que los fondos de cada uno de estos seguros se mantendrán de forma independiente; y, "en ningún caso se utilizarán para el financiamiento de prestaciones distintas de aquellas para las que fueron creados".

La Ley de Seguridad Social considera como sujetos obligados a solicitar protección del Seguro General Obligatorio, por medio de la afiliación al ente rector de la seguridad social, a todas las personas que perciben ingresos ya sea por la prestación de un servicio físico o intelectual con relación de dependencia o sin ella; entre ellas a las siguientes: a) el trabajador en relación de dependencia, b) el trabajador autónomo, c) el profesional en libre ejercicio, d) el administrador o patrono de un negocio, e) el dueño de una empresa unipersonal, f) el menor trabajador independiente, g) las personas que realicen trabajo del hogar no remunerado; y, h) las demás personas obligadas a la afiliación al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes o decretos especiales.

Respecto al régimen especial del seguro social campesino, la Ley de Seguridad Social considera como sujetos obligados a solicitar esta protección a los trabajadores rurales, "cuyas labores sean realizadas por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenecen, siempre que no reciban remuneraciones de un empleador público o privado, ni contraten a personas ajenas a la comunidad" (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 2).

[17] Además, de contar con cuatro direcciones especializadas para administrar los correspondientes seguros, se encarga de la administración de los recursos correspondientes a otras prestaciones como "Fondos de Reserva, Cesantía y Otras prestaciones económicas de corto plazo" (SASSO, 2011: 19).

El seguro general obligatorio se encarga de la protección de las personas afiliadas en caso de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, invalidez (incluye discapacidad), vejez y muerte, cesantía y seguro de desempleo; entretanto, el seguro social campesino ofrece prestaciones de salud (incluye maternidad); además, de proteger al jefe de familia en caso de invalidez (incluye discapacidad), vejez o muerte (a sus dependientes).

La Ley de Seguridad Social, en su artículo 4, dispone que el seguro general obligatorio se financia con los siguientes recursos: a) aportes obligatorios de cada afiliado para cada seguro, b) aportes obligatorios de cada empleador, privado o público, para cada seguro, cuando los trabajadores estén sujetos al Código del Trabajo, c) aportes obligatorio de los empleadores públicos, para cada seguro, cuando los afiliados sean servidores públicos, d) contribución financiera obligatoria del Estado, para cada seguro, entre otros.[18]

Esta disposición trae consigo una situación peculiar, ya que muestra que el sistema de seguridad social ecuatoriano se nutre de forma tripartita, es decir, cuenta con los aportes de los trabajadores con relación de dependencia, de los afiliados sin relación de dependencia, de los empleadores públicos o privados y del Estado; lo cual, resulta coherente considerando que al ente estatal le corresponde ser garante de los derechos de sus ciudadanos, en este caso, del derecho constitucional a la seguridad social.

[18] Adicionalmente, la misma norma señala que el seguro general obligatorio será financiado por: a) reservas técnicas del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional; b) saldos de cuentas individuales de los afiliados al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio (no aplicable por la falta de implementación del sistema mixto); c) ingresos provenientes del pago de dividendos de deuda pública y privada con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, producto de obligaciones patronales; d) ingresos provenientes del pago de dividendos de la deuda del Gobierno Nacional con el IESS; e) rentas de cualquier clase que produzcan las propiedades, los activos fijos, y las acciones y participaciones en empresas, administrados por el IESS; f) ingresos por enajenación de los activos de cada Seguro, administrados por el IESS; g) ingresos por servicios de salud prestados por las unidades médicas del IESS, que se entregarán al Fondo Presupuestario del Seguro General de Salud; h) recursos de cualquier clase que fueren asignados a cada seguro en virtud de leyes especiales para el cumplimiento de sus fines; y, i) herencias, legados y donaciones.

CAPÍTULO II

LOS SISTEMAS DE PENSIONES, SU FINANCIAMIENTO Y EL SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE DEL IESS

2.1. La seguridad social y el sistema de pensiones.

La vida del ser humano es un proceso que consta de las siguiente etapas: a) nacimiento, cuando la persona humana requiere de la ayuda de otros, pues, sin ella, su supervivencia sería imposible; b) crecimiento, es una fase que tiene la finalidad de lograr el desarrollo físico y psíquico del individuo y que concluirá cuando haya alcanzado la adultez, un momento en el que será capaz de trabajar y valerse por sí mismo para llevar a cabo su proyecto personal de vida; la edad adulta es el punto más álgido del desarrollo de todo individuo, a partir de ella, comenzará un paulatino declive que dará paso a la vejez; y, c) la muerte, producida generalmente cuando la vejez ha arribado, esta fase determina el fin del ciclo de vida.

De lo anterior se desprende que, habitualmente durante la adultez, el ser humano está en la aptitud de hallar, por medio del trabajo, los mecanismos indispensables para subsistir y llevar a cabo sus aspiraciones y propósitos; sin embargo, este momento, es también propicio para que "todo individuo en edad productiva que disponga de algún ingreso, se proteja de los riesgos de la existencia, mediante el ahorro individual" (MANCERO, 1994:1), es decir, durante esta etapa, es menester aprovechar la buena salud de la que goza el individuo, los ingresos mensuales que percibe como resultado de la actividad económica que realiza, para constituir un ahorro que le procure un sustento digno en el futuro.

Ese ahorro servirá para garantizar al ser humano que, cuando ya no cuente con los recursos necesarios, ni con las fuerzas para obtenerlos, no quedará desamparado; de tal manera que, aquella reserva formada con el esfuerzo de varios años de trabajo, lo sostenga cuando le sobrevenga un riesgo que frene su capacidad productiva, la cual, puede verse mermada por dos motivos: a) la invalidez producida por la imposibilidad física o psicológica de continuar emprendiendo una actividad económica; y, b) la vejez, una etapa en la que el ser humano, luego de toda una vida desempeñando sus actividades laborales, deba

suspenderlas para acceder a la jubilación[19], en ambos casos con el objetivo de tener derecho a contar con una pensión mensual, financiada con el ahorro de todos sus años de trabajo.

El riesgo de la falta de ahorro de la población económicamente activa; y por consiguiente, la incertidumbre acerca de su futuro, ha motivado la creación de los sistemas de seguridad social dentro de cada Estado, bajo la rectoría de una entidad cuya misión es encargarse de la administración del ahorro previsional y de la cobertura de las prestaciones determinadas por la ley, con la supervisión de otras instituciones que, a nombre del Estado, preservarán el derecho a la seguridad social de la población afiliada.

Los sistemas de seguridad social no solo buscan brindar protección al asegurado frente al cese inminente de su vida productiva sino que, adicionalmente, en caso de que este fallezca y a su cargo, se haya encontrado algún miembro del núcleo familiar (deudos del cotizante)[20], aquel no quede desamparado y pueda acceder a una pensión que le permita vivir hasta que las causas que motivaron la protección, desaparezcan.

La incertidumbre acerca de las contingencias que pudieran acaecerle al asegurado o a sus dependientes, ha determinado:

> La formación de un fondo financiero con una finalidad esencialmente previsional para enfrentar los altibajos del nivel de vida provocados por el aumento de las cargas familiares, las enfermedades, la invalidez e inclusive la pérdida de ingresos que trae consigo el término de la edad productiva (MANCERO, 1994: 1).

Es así que, la existencia de riesgos sociales como la invalidez, la vejez y la muerte, en los distintos Estados, ha determinado la constitución de fondos a los que deban ingresar los recursos aportados mensualmente por la población afiliada, los cuales serán administrados por el ente rector de la seguridad social, hasta el momento en que deba ser brindada la prestación correspondiente a la contingencia acaecida.

Para la cobertura de estas contingencias se han creado a los denominados seguros de vejez, invalidez y montepío" (MANCERO, 1994: 12), seguros o fondos de pensiones para

[19] La jubilación consiste en la interrupción de "forma brusca de la actividad laboral desarrollada durante la vida, o una parte importante de ella, por causa de la edad" (YEBRA, 1990: 667).

[20] Esa necesidad de brindar protección a este sector de la población, está estrechamente ligada al concepto "*nivel de vida*, esto es, a las condiciones mínimas de satisfacción de las necesidades primordiales del individuo, las familias y las comunidades" (MANCERO, 1994: 12). Aquella se plasma mediante un "conjunto de acciones estatales que imponen la entrega de prestaciones a los ciudadanos" (BEDREGAL, 1984: 123), con el único objetivo de atender los riesgos sociales (invalidez, vejez y muerte) a que está sujeto el asegurado.

entregar al jubilado o a sus deudos una renta mensual que, en ambos casos, les permita mantener un nivel de vida con protección, al menos, mínima.

2.1.1. Los fondos de pensiones y las contingencias que cubren.

Para Oscar YEBRA (1990: 666), los fondos de pensiones son patrimonios, sin personalidad jurídica propia, creados con el objetivo de "dar cumplimiento a las obligaciones emergentes de los planes de pensiones, cuya gestión, custodia y control se realiza de acuerdo con las disposiciones generales del ordenamiento legal o regulaciones específicas que les sean aplicables", es decir, estos fondos contienen los ahorros previsionales de los afiliados, los cuales, al ser administrados de forma idónea, servirán para sustentarlos en caso de invalidez, vejez y si se produjera su deceso, la protección se extenderá a su familia (deudos del asegurado); en este sentido, la normativa legal y las regulaciones internas del ente rector de la seguridad social de cada Estado, tendrán la misión de establecer los lineamientos necesarios para el funcionamiento de los seguros de pensiones.

Así mismo, Joseph STIGLITZ (2000: 395) considera que los fondos de pensiones constituyen un:

> Plan de ahorro forzoso que garantiza que los individuos ahorren lo suficiente para no ser una carga para el Estado en su vejez; es un plan de pensiones vitalicias (…) en el cual las personas cotizan lo mismo, independientemente de su estado de salud y de su esperanza de vida, obtienen las mismas prestaciones (…) y es un programa redistributivo.

Aquello significa que ese ahorro se nutre de los aportes mensuales[21] que cada afiliado deba realizar a la seguridad social, cuyo monto será el resultado de estudios financieros y actuariales que determinen la situación de este fondo especializado en el corto y en el largo plazo con el propósito de que el sistema de seguridad social cuente con los recursos suficientes para la cobertura de los asegurados, mediante pensiones mensuales otorgadas en caso de jubilación por invalidez o por vejez y por viudedad u orfandad, estos últimos, como consecuencia de la muerte del asegurado.[22]

[21] Cuando Stiglitz afirma que el aporte es el mismo, hace referencia al porcentaje de aportación calculado sobre la remuneración mensual del asegurado, pues la cantidad obtenida de esa tasa está sujeta a los ingresos que perciban los afiliados.

[22] Acerca de la naturaleza de los planes de pensiones, la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones de España (2002: 2) en su artículo 1, dispone que son una programación de todo lo concerniente a los ingresos, financiamiento y prestaciones cubiertas por medio de ellos, para la población afiliada.

2.1.1.1. Contingencias cubiertas por los fondos de pensiones.

Inevitablemente, a lo largo de su vida, el ser humano estará en continua interacción con el medio en el que se desenvuelve, aquello lo vuelve propenso a diversas "circunstancias que son capaces de afectar más directa y, diríase, cotidianamente a la existencia" (PODETTI, 1997: 649), dichos sucesos han sido denominados contingencias o riesgos sociales.

Francis NETTER, en su libro *Securité sociale et ses príncipes*, señala que esas contingencias provocan "diversas necesidades resultantes de distintas situaciones en las cuales una persona puede ser privada de sus medios de existencia o sufrir cargas particulares" (PODETTI, 1997: 649). Ahora bien, la naturaleza y las características de los fondos de pensiones[23] han determinado que las contingencias cubiertas por ellos, sean las siguientes:

- **Invalidez:** Ramiro BEDREGAL (1984: 135), la define como "aquel estado cuyo origen es una enfermedad o un accidente que no tiene por causa directa el trabajo, pero a consecuencia de los cuales, la persona se encuentra impedida de trabajar o de conseguir un salario para subvenir sus necesidades vitales".

  Esta definición describe a la invalidez como una condición que a la persona le va a imposibilitar su reintegro a su puesto de trabajo; por ende, al no contar con una fuente fija de ingresos mensuales para su sustento y el de su familia, la seguridad social ha previsto una prestación que, de cierta manera, compense su situación y permita su subsistencia y la de aquellos familiares que estén a su cargo.

  Para la cobertura de la prestación correspondiente a esta contingencia, se han establecido ciertos requerimientos cuya finalidad es determinar que el riesgo social en cuestión, no se trate de una enfermedad de trabajo que pueda ser cubierta por otro seguro (riesgos de trabajo); y a la vez, que el afiliado haya, de forma oportuna, efectuado un cierto número de aportes[24] al sistema de seguridad social[25] para poder acceder a esta prestación.

[23] Los fondos de pensiones han sido creados con el propósito de evitar la pobreza por la invalidez, la vejez o la muerte del asegurado, es decir, son una herramienta del Estado para dar solución a diversos problemas sociales como el desempleo (FERRERAS, 2013: 132).

[24] Este requerimiento es plasmado en varias legislaciones mediante la exigencia de que, para acceder a esta prestación, el asegurado cuente con un cierto número de imposiciones previas.

[25] Ramiro BEDREGAL (1984, 136) señala que "la calificación de esta contingencia surge del principio general de los seguros privados o sociales, de que "no hay prestación sin previo aporte", lo cual, resulta lógico tomando

- **Vejez:** Así mismo, Ramiro BEDREGAL **(**1984: 141), indica que la vejez "no es un riesgo ni una contingencia, ni menos un siniestro, sino más bien, un hecho previsible y fatal, a menos que la muerte la detenga".

  Se trata de un proceso lento y progresivo caracterizado por el deterioro físico y psíquico del ser humano; por lo que, no puede ser asimilado a una enfermedad (UMVF, 2009: 5); ya que la vejez, por tratarse de una fase más de la vida humana, sobreviene por el paso del tiempo la cual, para la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2015:31), "inicia cuando la persona ha alcanzado la edad de 65 años".

  Si bien la vejez es un acontecimiento natural, no es menos cierto que su llegada provoca el cese de la etapa productiva del ser humano; por ello, tomando en cuenta que ya no podrá percibir una remuneración, el sistema de seguridad social mediante el fondo respectivo, en este caso el de pensiones, deberá brindar como prestación una pensión mensual que le permita al asegurado, mantener un nivel digno de vida hasta su fallecimiento.

  Para contar con la protección del sistema de seguridad social, el ser humano deberá afiliarse y realizar mensualmente las respectivas aportaciones durante su vida laboral, para que al llegar la vejez, la institución de la seguridad social cuente con los recursos económicos necesarios para sustentarlo hasta su deceso.

- **Muerte:** Es un hecho que da fin a la existencia del ser humano, al contrario de la invalidez o la vejez, esta sí implica la suspensión definitiva de todas las actividades del ser humano pues, con ella, su vida habrá concluido. Este suceso es relevante para la seguridad social, en consideración a la protección que se debe brindar a los miembros del núcleo familiar del asegurado los cuales, en muchos casos dependen completamente del trabajo o de la pensión del cotizante; por tal motivo, los sistemas de seguridad social han establecido una prestación que permita su manutención hasta que desaparezcan las circunstancias que generaron el derecho.[26] Al respecto, Ramiro BEDREGAL (1984: 151) señala que:

en cuenta que la seguridad social se fundamenta en el ahorro previsional que servirá de respaldo al afiliado en el momento que lo requiera.

[26] La protección social, en caso de muerte del asegurado, le corresponde a su cónyuge y a sus hijos dependientes (menores de 18 años) o discapacitados de cualquier edad (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 30).

> La forma más definitiva de perder el salario que constituye el sustento familiar, es la muerte del trabajador, de manera que fue el acontecimiento que se consideró más importante de cubrirlo mediante un sistema que proteja a los dependientes familiares dando así origen al seguro de muerte o, más propiamente, de supervivencia.

La prestación que se proporciona en caso de la muerte del afiliado consiste en la entrega de una renta mensual a la viuda y a los hijos huérfanos; en el primer caso, siempre que permanezca con aquel estado civil; y en el segundo, hasta que cumplan la mayoría de edad o con independencia de su edad, si poseen alguna discapacidad. Esta pensión mensual tiende a evitar que el cónyuge o los hijos del asegurado queden desamparados, debido a que ya no podrán contar con la remuneración obtenida por el asegurado sea por su trabajo o por su pensión jubilar.

2.1.2. Pilares y condiciones para el funcionamiento de los sistemas de pensiones de la seguridad social.

Los sistemas de pensiones de la seguridad social están organizados de conformidad con lineamientos, cuyo fin es dar respuesta a las necesidades que surjan producto de una contingencia que haya afectado a la población asegurada, mediante una prestación que amaine los efectos de dicho riesgo social.

2.1.2.1. Pilares de los fondos de pensiones.

La estructura de los sistemas de pensiones para la cobertura de prestaciones determinadas, parte de dos lineamientos fundamentales: la necesidad de una aportación mensual y la aplicación del principio de la solidaridad. A continuación, se analizará cada uno de estos pilares:

- **Pilar Contributivo:** Para el sostenimiento de todo fondo de pensiones, cada afiliado tiene el deber de realizar aportes mensuales, calculados con arreglo a la remuneración que perciban por el trabajo realizado. Generalmente, el porcentaje de aporte depende del régimen de afiliación al que se encuentre sujeto el asegurado; así por ejemplo: si se tratara de un régimen de afiliación obligatoria, tanto el empleador como el trabajador deberán efectuar la aportación mensual[27]; en cambio, al referirse a un régimen de afiliación voluntaria, la totalidad de este rubro provendrá del afiliado.

[27] Esa contribución será distribuida en cada uno de los seguros que ofrezca el ente encargado de la seguridad social o simplemente acumulados en una caja común, para posteriormente brindar las distintas prestaciones; en el primer caso, una parte de la aportación será destinada al fondo de pensiones para que a lo largo de la etapa productiva, el afiliado constituya un ahorro previsional que pueda financiar la prestación respectiva cuando lo

- **Pilar Solidario:** La aplicación del principio de solidaridad en la estructuración de un fondo de pensiones, se manifiesta a través de dos aristas; la primera de ellas, será el carácter intergeneracional ya que los jóvenes (afiliados activos) con sus aportes deberán sostener a quienes por su edad o por su incapacidad no puedan retomar su vida laboral; y la segunda, está dada por la participación de la sociedad, a través de la recaudación tributaria, en el financiamiento de las prestaciones de aquellos a quienes sus ingresos no les permitan ahorrar o no sean suficientes para cubrirlas.

  Este pilar pretende asegurar a la población, con independencia de la actividad laboral que haya desempeñado durante su vida productiva[28], el acceso a una pensión mínima que a cada afiliado le permita subsistir, ya sea al amparo de un régimen contributivo o de uno no contributivo.

2.1.2.1.1. La intervención del Estado en la garantía de la seguridad social y los fondos de pensiones.

A más de contar con la participación de la población afiliada, los sistemas de pensiones, se sustentan con la intervención del Estado, puesto que uno de sus deberes primordiales es garantizar el derecho humano a la seguridad social.

En virtud de ello, la participación estatal en los sistemas de pensiones, se evidencia de dos maneras; la primera, está caracterizada por la creación de normas que regulan la administración de estos fondos previsionales y de instituciones de control encargadas de supervisar la buena marcha de los recursos previsionales; y la segunda, mediante una contribución obligatoria que permita el financiamiento de determinadas prestaciones concedidas por estos seguros.

Carlos TRAVEZ (2010: 11) indica que existen tres pilares por medio de los cuales, se materializa el rol del Estado en la garantía del derecho a la seguridad social:

- **Primer pilar:** El Estado debe brindar protección a los adultos mayores que, durante su juventud no lograron ingresar al sistema de seguridad social (afiliación) o que

requiera; y en el segundo, de la caja común se utilizarán los recursos necesarios para cubrir la prestación que necesite el asegurado.

[28] Las actividades laborales marcan una diferencia en la población, pues a algunos les representan mayores ingresos que a otros; aquello produciría un escenario en el que habría personas con pensiones insuficientes para tener una vida digna; por ello, para evitar esta situación, la seguridad social se sustenta en la solidaridad como herramienta para reducir la desigualdad económica de la sociedad.

habiéndose afiliado, la cobertura a la que tienen derecho es mínima, debido a los bajos ingresos que percibieron mientras trabajaron.

En ambos escenarios, este auxilio constituye una política del Estado, al servicio de las personas que ya no pueden trabajar y que consiste en procurar una cobertura básica, ya sea mediante pensiones mínimas o asistenciales por vejez.

- **Segundo pilar:** El legislador ha consagrado en las normas jurídicas la obligación del empleador de afiliar a sus trabajadores, para que el aporte mensual que realicen a la institución encargada de la cobertura de las prestaciones de la seguridad social, en el futuro, les permita contar con los recursos económicos indispensables para el sustento de su vida no productiva.

  En este ámbito, el rol del Estado radica en promover la adopción de medidas que permitan financiar y mantener la solvencia del sistema de pensiones, en beneficio de los asegurados para garantizar, de forma plena, el acceso al derecho a la seguridad social para los asegurados actuales y futuros.

- **Tercer pilar:** Este último cimiento indica que la finalidad del Estado es crear mecanismos para incentivar el ahorro voluntario; uno de los más recurridos es la afiliación voluntaria para cuya aplicación se brinda ciertos alicientes de índole fiscal, con el propósito de atraer a la población a optar por su incorporación al sistema de seguridad social.

  Este pilar posee dos modalidades ya que; por una parte, busca promover el ahorro de la población para su futuro, mediante su afiliación a un régimen voluntario; y por otra, procura que la población ya afiliada, realice un aporte mayor al previsto en las leyes o en las resoluciones emitidas por la institución que administra el sistema de seguridad social[29]; con ello, en el primer caso, el asegurado tendrá derecho a una pensión mínima para su subsistencia; y en el segundo, podrá obtener una pensión que le reporte mayores beneficios.

[29] El sistema previsional aplicado para el fondo de pensiones de Chile, busca lograr que los afiliados aporten un porcentaje adicional, para que en el futuro el monto de su pensión jubilar sea mayor (SISTEMA PREVISIÓN SOCIAL CHILE, 2017).

2.1.2.2. Condiciones para el funcionamiento de los fondos de pensiones.

La protección que los fondos de pensiones brindan a los afiliados al sistema de seguridad social y a su familia, se manifiesta a través de la entrega de prestaciones[30] determinadas en la legislación de cada Estado.

Los recursos que han ingresado a los fondos de pensiones deben ser administrados de forma eficiente; de modo que, el Instituto, a cuyo cargo se encuentra la obligación de brindar cobertura a las contingencias que le pudieran suceder al asegurado, pueda contar con los medios necesarios para financiar las prestaciones que le corresponda otorgar. En tal virtud, para asegurar el acceso a dichas prestaciones, los fondos de pensiones, deben ser gestionados tomando en cuenta varios parámetros, entre ellos, los que constan a continuación:

- **Liquidez:** Los recursos que ingresen a los fondos de pensiones deben servir para financiar las prestaciones que, de acuerdo con la ley, deban ser cubiertas por este seguro, pero a la vez, para lograr el crecimiento del ahorro previsional, mientras llega el momento en que se requiera brindarlas, se deberán realizar inversiones con criterios de seguridad, diversificación, prudencia y rentabilidad; para ello, se han establecido límites máximos cuyo propósito es mantener recursos ahorrados, incluso frente a resultados adversos; con lo cual, se precautelará la estabilidad del sistema y el derecho de la población asegurada (AIOS, 2006: 2).
- **Diversificación del riesgo:** Los recursos ahorrados deben ser invertidos "preservando en forma permanente los principios de seguridad, solvencia, diversificación del riesgo y liquidez" (LEY DEL BIESS, 2009: 3); aquello implica que las inversiones deben ser efectuadas en varios sectores ya que si los resultados de una inversión no son satisfactorios, los referentes a otras, sí podrían llegar a serlo; en cambio, si se cuenta con un solo agente, habrá un alto porcentaje de riesgo en la inversión por lo cual, si los resultados fueran negativos, las pérdidas serían significativas; de esta manera, la sostenibilidad del fondo y el derecho de los asegurados se verían afectados en gran medida.

[30] En seguridad social, es indispensable que toda prestación que vaya a ser ofrecida cuente con estudios financieros y actuariales destinados a determinar si los recursos administrados son suficientes para financiarlas (NOTA TÉCNICA OIT, 2017: 13 y 14).

- **Confianza:** Los fondos de pensiones son patrimonios de los cotizantes; por ello, la administración de los recursos que han ingresado, debe ser idónea para generar a la población afiliada, la certeza de que el momento en el que les sobrevenga algún evento desfavorable, el ente rector de la seguridad social tendrá la solvencia necesaria para financiar las prestaciones establecidas en la legislación vigente.
- **Transparencia**[31] **y publicidad:** Esta condición sugiere la importancia de que la institución encargada de la seguridad social, de forma periódica, difunda información actualizada, respecto de la situación financiera y actuarial del fondo de pensiones a su cargo. Aquello guarda estrecha relación con el control que deben realizar, en nombre del Estado, las instituciones respectivas como garantía de buen gobierno de la seguridad social, puesto que para llevarlo a cabo deberá existir documentación reciente que determine el estado de este seguro.
- **Supervisión y control:** La Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensión (AIOS) determina que la regulación, supervisión y control del ahorro previsional es fundamental "en razón de: la obligatoriedad del ahorro previsional, las garantías estatales comprometidas y la preservación de la confianza pública" (AIOS, 2003: 10). El control de las actividades relacionadas con la administración de los fondos de pensiones, es necesario para garantizar una gestión transparente, eficaz y eficiente de los recursos aportados por los afiliados para la protección de sus derechos.[32]

2.1.3. Fuentes de financiamiento de los fondos de pensiones.

El financiamiento de las prestaciones ofrecidas por los fondos de pensiones de la seguridad social, constituye un problema de índole económica y financiera ya que, a pesar del "esfuerzo que realizan los propios trabajadores reunidos en mutualidades, cofradías o asociaciones financia sus beneficios" (BEDREGAL, 1984: 101), las aportaciones no siempre son suficientes para brindar una debida cobertura.

[31] La Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensión (AIOS) (2003: 6), determina que la transparencia está estrechamente relacionada con la publicidad, ya que "los afiliados tienen derecho a conocer, en todo momento, la información vinculada a cada uno de los seguros que conforman el sistema de seguridad social al que pertenecen"; por lo cual, el ente encargado de la seguridad social, debe colocarla al alcance de los asegurados, con la finalidad de que puedan conocer la situación financiera, actuarial y jurídica de los distintos seguros que administra.

[32] La supervisión y control de los fondos de pensiones constituye una garantía de buen gobierno[32], es decir, mediante estos mecanismos, el Estado puede precautelar el pleno goce y ejercicio de este derecho de la población afiliada.

Esta problemática provocó que los sistemas de seguridad social no solo tomen en cuenta los aportes de los afiliados, sino también otras fuentes de financiamiento como los aportes de los empleadores y del Estado; en el primer caso, la misión de todo patrón radicaba en "el financiamiento de la reparación de infortunios del trabajo" (BEDREGAL, 1984: 101), es decir, para la cobertura de las prestaciones por riesgos del trabajo, el empleador debía contribuir con la seguridad social; y, en el segundo caso, el Estado, como garante de los derechos de sus habitantes y para evitar conflictos sociales, debía financiar "las pensiones y ayudas, ya sea directamente o mediante subvenciones" (MANCERO, 1994: 56).

Este modelo que nutre a los sistemas de seguridad social con los aportes de tres partes determinadas, "se hizo la norma ideal y fue preconizado como un verdadero principio económico de la seguridad social, haciéndose motivo de recomendaciones, declaraciones y convenios internacionales[33]" (BEDREGAL, 1984: 101).

Este esquema de financiamiento tripartito, en el que la participación del Estado resulta fundamental para la sostenibilidad del sistema de pensiones de la seguridad social, halla sustento en la desigualdad económica de la población ya que, al existir individuos con ingresos económicos altos, en el largo plazo, su bienestar estaría garantizado; entretanto, otros, por sus bajos ingresos, no tendrían acceso a ninguna prestación, en otros términos, en el futuro estarían desamparados; con lo cual, su derecho a la seguridad social sería completamente desnaturalizado y "la colectividad enfrentaría una situación de inseguridad social; por ello, surgió la necesidad de que el Estado garantice a todos los individuos su derecho a un ingreso mínimo de subsistencia para que no tengan que depender de terceros" (MANCERO, 1994: 2).

Los aportes a los fondos de pensiones son porcentajes que permiten el financiamiento de las prestaciones y la acumulación progresiva de una reserva que sostendrá a los futuros pensionistas, todo aquello, teniendo en cuenta el modelo de financiamiento aplicado. Los porcentajes que la población asegurada deba aportar, son calculados del siguiente modo: a) el aporte patronal se determina sobre la base de la remuneración del trabajador; b) el aporte personal consiste en un descuento realizado de la remuneración mensual percibida por el

[33] Para Ramiro BEDREGAL (1984: 101) el "Canciller von Bismarck, al institucionalizar el carácter obligatorio de los seguros sociales, instauró una modalidad de financiamiento más realista y ecuánime para su tiempo, la cual dependía del aporte de tres partes: Estado, trabajador y empleador"; aquello produjo la vinculación del Estado con los problemas sociales, para el cumplimiento de uno de sus principales deberes, garantizar los derechos de sus habitantes, en este caso, el derecho a la seguridad social.

trabajador, para entregarlo a la seguridad social; y, finalmente, c) el aporte del Estado[34] suele ser considerado como una "contribución determinada a través de cuotas anuales o fijas, o indeterminadas, para cubrir el déficit actuarial que pudiera producirse" (BEDREGAL, 1984: 106).

2.1.4. Sistemas de financiamiento de los fondos de pensiones.

La administración de los recursos que ingresan a los fondos de pensiones de la seguridad social, deberá sustentarse en estudios técnicos basados en la realidad y en proyecciones que permitan determinar la situación financiera y actuarial actual y futura, lo cual, facilitará la inclusión de medidas que garanticen la sostenibilidad del sistema en el corto, mediano y largo plazo; y con ello, el derecho de los asegurados; esto considerando que ningún sistema de seguridad social es perfecto; motivo por el cual, todo seguro de pensiones siempre deberá estar sujeto a revisiones periódicas y cambios capaces de mejorar las condiciones de las prestaciones ofrecidas.

Para Ramiro BEDREGAL (1984, 112), la administración de los fondos de pensiones se puede lograr mediante la implementación de sistemas financieros que, a su juicio, consisten en:

> Una forma de aplicar los resultados de cálculos que han tenido a la vista una serie de factores como el número de contribuyentes, la cantidad de personas protegidas, las edades promedio de ingreso al trabajo, las de muerte, de cargas familiares, de montos salariales, tasas inflacionarias, etc.

De aquello se colige que, para la instauración de los sistemas de financiamiento de los fondo de pensiones, se requiere de la apreciación de datos estadísticos acerca de la población, de la economía, entre otros, para establecer los porcentajes de aportación, la administración de los recursos previsionales y las prestaciones que se cubrirán con lo que haya ingresado a la institución a cargo de la seguridad social.

Las contingencias cubiertas por los fondos de pensiones constituyen riesgos de largo plazo, en los cuales, "la tasa de cotización se fija actuarialmente, a partir de determinados supuestos respecto de la evolución de los ingresos y gastos durante un horizonte temporal bastante amplio" (MANCERO, 1994: 20); y sobre todo, tomando en cuenta la necesidad de evitar "una injusticia generacional[35], de tal modo que unos paguen más por otros o que por

[34] Usualmente, el aporte estatal se obtiene de los tributos pagados por los contribuyentes (sociedad).
[35] Al amparo de la solidaridad, la seguridad social busca una redistribución de ingresos para que todos los asegurados, con independencia de su capacidad económica, sean protegidos, al menos, de forma mínima.

las circunstancias del tiempo de vida (a partir de la jubilación) unos reciban más que otros" (BEDREGAL, 1984: 112). Para el financiamiento de los fondos de pensiones existen tres principales sistemas: a) capitalización individual y colectiva, b) reparto; y, c) mixto, los cuales, serán analizados en los párrafos subsiguientes.

2.1.4.1. Sistemas de capitalización individual y colectiva.

En este esquema, el monto de la pensión jubilar está sujeto al fondo que haya constituido el afiliado, a lo largo de su vida, con los aportes al sistema de seguridad social; de ahí que, para Alfredo MANCERO (1994: 33) "el derecho a percibir una pensión de jubilación sea proporcional al fondo acumulado por el asegurado durante un determinado número de años y al rendimiento generado".

En este sentido, los ingresos que perciban los afiliados durante su vida laboral, deben ir creciendo para que al término de ella, puedan contar con los recursos económicos esenciales para "disfrutar de una pensión sustancial desde el momento del retiro, durante toda su vida pasiva" (MANCERO, 1994: 33), hasta su fallecimiento.

Este sistema permite que las aportaciones de los asegurados sean invertidas para que el rendimiento que produzcan, aumente el monto aportado para la cobertura de cada una de las prestaciones subvencionadas por los fondos de pensiones; de ahí que, "el interés generado año tras año con ese capital (aportes) deba ser al menos igual; y, en el mejor de los escenarios mayor a la tasa de actualización de las prestaciones futuras" (MANCERO, 1994: 33).

Este modelo de financiamiento, a criterio de Alfredo MANCERO (1994: 33) depende de varios factores, entre ellos: el entorno macroeconómico, la administración eficiente de los fondos, tipo de prestaciones ofrecidas a los afiliados; y, el factor de capitalización utilizado en los balances actuariales.[36]

De aquello se desprende que, las prestaciones ofrecidas dependen de los aportes de cada individuo, los cuales se deberán acumular en una cuenta para cada afiliado; por lo cual, en este sistema no se puede brindar pensiones mínimas ni máximas, ya que todo está sujeto a los aportes que durante toda la vida productiva hayan realizado los afiliados; por esta razón, al entregar las pensiones a cada asegurado, solo se tomará en cuenta su capacidad económica;

[36] Estos factores influirán directamente en el monto final de las prestaciones que vayan a ser entregadas al asegurado, el cual aumentará o disminuirá en función de la situación económica del país, tasa de desempleo, tasa de inflación, en fin, todo lo atinente al aspecto económico influirá en el financiamiento de las obligaciones prestacionales. Además, la administración del fondo se refiere a las inversiones y el rendimiento que hayan generado.

con ello, habrá personas cuyas contingencias no podrán ser cubiertas de forma adecuada, debido a los bajos ingresos percibidos a lo largo de su vida laboral.

En un sistema de capitalización individual, la participación del Estado se ciñe al control de las compañías administradoras de los fondos previsionales, por medio de la entidad creada para este efecto. Adicionalmente, este esquema puede adoptar ciertos elementos que permitan un ahorro colectivo para un grupo poblacional determinado; de cualquier manera, en este caso existe un nivel de injusticia ya que, en términos de Alfredo MANCERO (1994: 34):

> Las personas que sobrevivan durante largo tiempo se beneficiarán más que aquellas que fallecerán antes o poco después de su jubilación, porque la redistribución horizontal implica, en este caso, atribuir el ahorro de todos los que se han protegido de un mismo riesgo entre quienes padecen las consecuencias de su realización.

Aquello significa que en este modelo no hay aplicación de la solidaridad, puesto que todo depende de la capacidad económica del afiliado o de sucesos inciertos como la esperanza de vida a partir de la jubilación; por eso, en algunos países en los que ha sido implementado este mecanismo de financiamiento, se ha considerado necesaria la asistencia del Estado[37], como parte de un régimen no contributivo, tendiente a precautelar el derecho a la seguridad social de quienes, pese a haber aportado, no alcanzan a contar con una pensión que les permita subsistir.

2.1.4.2.Sistema de reparto simple, de capitales y de prima media.

Este modelo de financiamiento requiere de un cuantioso número de afiliados activos ya que, sus aportes tienen la misión de subvencionar las pensiones de los asegurados o de sus familiares dependientes; de ahí que, este sistema sea representado como una especie de pirámide con una base poblacional (asegurados activos) capaz de soportar a la cúspide (pensionistas).

En consideración a la estructura piramidal de este modelo, es dable afirmar que guarda estrecha relación con el principio de solidaridad ya que, aquel parte de una especie de pacto generacional entre los afiliados activos y los pensionistas pues, con el aporte de los

[37] El sistema previsional chileno se sustenta en tres pilares, entre ellos, el pilar solidario, que consiste en el financiamiento del Estado, hacia el 60% más pobre de la población, en este grupo pueden encontrarse trabajadores remunerados o no remunerados, es decir, aquellas personas que no cuentan con los medios necesarios para financiar su derecho a la seguridad social (SISTEMA PREVISIÓN SOCIAL CHILE, 2017).

primeros, los segundos pueden beneficiarse de las prestaciones ofrecidas por el fondo de pensiones.[38]

El sistema de reparto tiene el propósito de que los asegurados puedan acceder a una seguridad social mínima, con independencia de los recursos que hayan aportado durante su vida productiva, puesto que:

> El derecho a recibir una pensión, de acuerdo con este sistema, no depende de los ingresos económicos[39] que haya percibido cada afiliado durante su vida productiva, sino que la pensión depende del esfuerzo común de la colectividad y del número de beneficiarios que habrán de repartirse uniformemente el fondo anual, según un concepto abstracto de subsistencia expresado en una fracción de la remuneración mínima imponible, pues no hay otra manera de definir razonablemente la cuantía de la pensión asignada a cada individuo (MANCERO, 1994: 34).

En este modelo, los aportes mensuales de los afiliados activos tienen una doble función; por una parte, financian las pensiones de los asegurados pasivos; y por otra, facilitan la formación de una reserva cuyos recursos deberán ser invertidos para la cobertura de las prestaciones de los futuros pensionistas; por lo tanto, se necesita que cada año aumente la población afiliada, para que "sus aportaciones mensuales sean iguales o superiores a los egresos de cada mes, con el propósito de que por ningún motivo se reduzca el ahorro previsional" (MANCERO, 1994: 35), con lo cual, frente a las dificultades que pudiera enfrentar este modelo de reparto, los asegurados tendrán la certeza de que el seguro de pensiones contará con los recursos necesarios para la cobertura de sus pensiones. [40]

Adicionalmente, el sistema de reparto puede presentar ciertos matices que han determinado que sea clasificado en tres modalidades específicas: simple, capitales y prima media. A continuación, se explicará lo referente a cada una de ellos:

---

[38] Alfredo MANCERO (1994: 35) considera que este sistema es un "mecanismo de reparto intergeneracional por medio del cual, todos los ingresos corrientes son destinados a cubrir el pago de los beneficios en curso"; además, este modelo tiende a generar una cadena de actos, debido a la necesidad de contar con nuevas generaciones para financiar las prestaciones de los pensionistas.

[39] Angélica PORRAS (2015: 17) considera que en este modelo "todos aportan en la medida de su capacidad y las prestaciones se entregan en la medida de la necesidad", con lo cual, no se realiza ninguna distinción de carácter socioeconómico y se garantiza a toda la población afiliada su derecho a la seguridad social.

[40] La situación del fondo de pensiones, financiado por reparto, no es idónea cuando los ingresos son inferiores a los egresos, panorama al que se conoce como déficit de caja, pues las aportaciones no son suficientes para financiar las prestaciones ofrecidas por este seguro; mientras que el déficit actuarial se sustenta en proyecciones a futuro, traídas a valor presente, para tener un referente de todos los recursos que el seguro de pensiones necesitaría para financiar a los pensionistas del futuro.

- **Sistema financiero de reparto simple:** En esta modalidad, las contribuciones contabilizadas dentro del presupuesto de cada año sirven para cubrir las obligaciones de ese mismo período (BEDREGAL, 1984: 112).
- **Sistema financiero de reparto de capitales:** Las cotizaciones anuales son utilizadas para constituir capitales suficientes para el financiamiento de las prestaciones presentes y futuras (BEDREGAL, 1984: 113).

  Durante los primeros años de aplicación de este sistema, las obligaciones son mínimas lo cual, hace posible la formación de una reserva que al ser invertida y bien administrada, generará un rendimiento que servirá para cubrir o mejorar las prestaciones en el largo plazo[41].
- **Sistema financiero de reparto de prima media escalonada:** Brinda la posibilidad de constituir una reserva que deberá ser administrada por una entidad pública, lo cual produce una gran intervención del Estado en la garantía de la seguridad social; no obstante, tomando en cuenta que los porcentajes de los aportes de los afiliados pasan a un fondo común, su manejo "colectivo y centralizado puede provocar un margen de discrecionalidad" (CONAM, 1995: 18 y 19).

A pesar de que las características de este sistema lo tornan solidario y redistributivo, en algún momento, la sostenibilidad de un fondo de pensiones financiado mediante reparto, podrá presentar inconvenientes generados por: a) su gran dependencia hacia el factor demográfico[42] ya que, si el número de afiliados disminuye, los recursos aportados serán insuficientes para cubrir las prestaciones de los jubilados; y, b) el desempleo, producto de la situación económica del país, producirá menores ingresos a la seguridad social; y con ello, la imposibilidad de financiar adecuadamente las obligaciones en curso.

2.1.4.3.Sistema mixto.

En este sistema de financiamiento confluyen los elementos del sistema de capitalización individual con los del sistema de reparto; de tal suerte que, los aportes de los afiliados servirán para financiar sus propias contingencias, pero también los riesgos que

[41] Ramiro BEDREGAL (1984: 113) a este rendimiento anual le denomina "cuarto aporte" debido a que representa un ingreso adicional que sumado a la cotización tripartita, le permiten al fondo de pensiones ser capaz de cubrir las prestaciones de los futuros pensionistas.
[42] El sistema de reparto, en la modalidad que sea aplicado, requiere de la participación del Estado para cubrir los déficits mediante transferencias de recursos de toda la población (CONAM, 1995: 18 y 19).

aquejen a los demás ya que, una parte del aporte irá destinado a un régimen común, en el que se aplicará el principio de solidaridad para cubrir las prestaciones de todos los asegurados pasivos; y la otra, pasará a una cuenta creada para cada afiliado, cuyo objetivo será mejorar su pensión jubilar, es decir, se trata de un monto adicional a la pensión otorgada con los recursos del fondo de solidaridad intergeneracional.

En este modelo, los aportes de los asegurados suelen ser administrados por entidades públicas y/o privadas; por ello, Gabriela ROBALINO et al. (2004: 15), señala que el sistema mixto:

> (…) no cierra el programa o sistema público sino que lo reforma y lo convierte en un componente que se combina con otro nuevo componente de capitalización individual, en este caso, al retirarse, los asegurados reciben dos tipos de pensiones: básica (es una prestación definida y regulada por Ley) y complementaria (prestación indefinida, que el jubilado recibe de acuerdo con el monto acumulado en su cuenta individual).

De aquello se deduce que, la finalidad de este sistema, al igual que en el de reparto, es reducir la desigualdad económica de la población afiliada, a través de la aplicación de la solidaridad con lo cual, los aportes de todos los afiliados permanecerán en un régimen en el que no habrá distinción de índole económica al momento de financiar las prestaciones; además, en consideración al nivel de ingresos de cada asegurado, se crea una cuenta individual en la que se acumulará un porcentaje del aporte de cada afiliado, cuyo rendimiento le permitirá contar con una prestación adicional en el futuro.

2.1.5. Desequilibrios en los sistemas de pensiones.

La sostenibilidad de un fondo de pensiones de la seguridad social depende en gran medida de dos factores primordiales: a) demográfico y b) económico, los cuales, variarán, por el sistema de financiamiento aplicado.

Un sistema de capitalización puede verse afectado cuando la situación económica del Estado sea frágil debido a que, si el manejo de las finanzas no es adecuado, se generará desconfianza en el sector empresarial y en general en todo empleador, lo cual acarreará la pérdida de varias plazas de trabajo; por ende, esa población desempleada no podrá aportar mensualmente a la seguridad social; en consecuencia, al momento de requerir la prestación, los recursos ahorrados serán insuficientes para acceder a una pensión digna.[43]

[43] Es importante recordar que en este modelo, la prestación entregada a cada asegurado depende exclusivamente del esfuerzo que haya realizado durante su vida productiva.

En caso de que el sistema de financiamiento sea de reparto, los perjuicios se evidencian en doble sentido, ya sea por el factor demográfico, cuando el número de afiliados disminuye o no crece y en contrapartida el número de pensionistas se incrementa (reducción de la tasa de natalidad y aumento de la tasa de esperanza de vida aumenta), aquello impedirá que el fondo de pensiones sea sostenible en el largo plazo, ya que no habrá recursos necesarios para financiar a los pensionistas; o por el aumento de la tasa de desempleo producto de la situación económica del país, con lo cual, los aportes a la seguridad social también se contraerán de forma significativa.[44]

Finalmente, KESSLER, en su libro *L'épargne et la retraite. L'avenir des retraites prefinancées*, señala que "ningún método de financiamiento de la jubilación puede escapar en el largo plazo de los desequilibrios demográficos (relación entre asegurados activos e inactivos) y/o económicos (desaceleración del crecimiento del valor agregado)" (MANCERO, 1994: 38); por ello, considerando que la situación económica y el aspecto demográfico son factores fluctuantes, en materia de seguridad social, constantemente, se deben realizar revisiones y estudios para impedir el desequilibrio del sistema y garantizar la protección social de la población afiliada en el largo plazo.

A continuación, se analizará al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cuya normativa aplicable para su administración y funcionamiento es la Constitución de la República del Ecuador, la Ley de Seguridad Social, las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo del IESS, la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y las resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

[44] Es necesario agregar que todo sistema de pensiones demanda la confianza de la población afiliada; así por ejemplo, en un sistema de reparto, la falta de confianza puede afectar al financiamiento de las prestaciones futuras, ya que si la institución encargada de brindarlas no administra correctamente las aportaciones, se reducirá el número de afiliados; así pues, los recursos no alcanzarán a cubrir las obligaciones prestacionales y el perjuicio será mayor puesto que toda la población afiliada depende de la buena marcha del seguro de pensiones ya que los recursos han ingresado a un fondo común, del cual depende el derecho de todos los afiliados al sistema. De igual manera, en un sistema de capitalización individual, se requiere de la confianza en la entidad que administra el ahorro previsional; sin embargo, la separación de recursos, en consideración al esfuerzo de cada afiliado para la entrega de las prestaciones, evita un impacto mayor a la población afiliada.

2.2. Sistema de pensiones de la seguridad social en Ecuador y su financiamiento.

Para la Constitución de la República la seguridad social es un derecho del buen vivir[45] y como tal, al Estado le corresponde el deber de garantizarlo, a través de la estructuración de un sistema regido por los "principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas" (CONSTITUCIÓN, 2008: 173) de la población afiliada.

El sistema de seguridad social del Ecuador tiene la misión de proteger a la población afiliada de los riesgos a los que están expuestos, mediante tres regímenes: a) seguro universal obligatorio, b) seguro social campesino; y, c) seguro social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional[46] de los cuales, la protección de las contingencias amparadas por los dos primeros, ha sido encargada al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

El IESS es "una entidad pública, descentralizada, con autonomía normativa, técnica, administrativa y presupuestaria, con personería jurídica propia y patrimonio propio" (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 8), cuya indelegable función[47] consiste en la cobertura de "las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos del trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley" (CONSTITUCIÓN, 2008: 173), con el aporte de los asegurados en relación de dependencia y de sus empleadores, de los asegurados sin relación de dependencia, de los ecuatorianos en el exterior y con los aportes y contribuciones del Estado.[48]

La protección social brindada por el IESS, como se detalló en el capítulo anterior, ha sido clasificada en riesgos sociales agrupados en cuatro direcciones especializadas, entre

[45] El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera a la seguridad social como un derecho económico, social y cultural al cual, la Constitución de la República del Ecuador le ha denominado "derecho del buen vivir".
[46] El sistema de seguridad social ecuatoriano está conformado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, encargado de cubrir las contingencias del seguro universal obligatorio y por el régimen especial de seguridad social para la Policía Nacional y para las Fuerzas Armadas.
[47] La Constitución Política del Ecuador de 1998, en su artículo 55, disponía que la seguridad social "se prestará con la participación de los sectores público y privado, de conformidad con la ley".
[48] El artículo 371 de la Constitución de la República del Ecuador (2008: 174) guarda relación con el artículo 83, número 15, ya que uno de los deberes de los ciudadanos es "contribuir con el Estado y la comunidad en la seguridad social".

ellas, la Dirección del Sistema de Pensiones[49], a la cual, le corresponde la administración del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

2.2.1. El Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y la Ley de Seguridad Social.

A mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, el diagnóstico del Banco Mundial sobre el seguro de pensiones de la seguridad social en Ecuador determinó que "la viabilidad financiera del sistema estaba amenazada por los rendimientos reales negativos en las inversiones de cartera del IESS, una gran deuda del Estado, altos gastos administrativos y beneficios generosos" (MANCERO, 1994: 177 y 178) los cuales, habían impedido la mejora y la ampliación de las prestaciones e incluso fueron produciendo la descapitalización de la reserva de este Fondo.

A esta recomendación, se sumaron las contenidas en los informes Thullen (1987), del IESS (1988), del Banco Mundial (1991), de Mesa-Lago (1992), los cuales, a criterio de Alfredo MANCERO (1994: 180 - 194) coincidieron en la necesidad de tomar las siguientes decisiones para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones: a) aplicación de medidas paramétricas, sobre todo en cuanto a la edad de retiro; respecto de aquello, se sugirió que fuera aumentada de cincuenta y cinco a sesenta años, b) establecimiento de un método de ajustes de las pensiones de acuerdo al IPC o al, entonces, salario mínimo vital; y, c) realizar proyecciones demográficas y económicas de forma periódica.

A pesar de las sugerencias realizadas, hasta fines del siglo pasado, jamás se implementaron las modificaciones en el sistema, tan necesarias para garantizar su solvencia y sostenibilidad en el tiempo, lo que sumado a la crisis económica y política por la que atravesó, en aquella época, el Ecuador e inclusive por la falta de un manejo técnico de la seguridad social, "el fondo de pensiones casi se agotó" (SALAZAR, 2010: 10).

En este contexto, con la finalidad de garantizar a la población afiliada su derecho a la seguridad social y para cumplir con el mandato constitucional de 1998, que consistía en la modernización del IESS, el Presidente de la República conformó una Comisión Interventora "que contó con el asesoramiento de consultores uruguayos y panameños, cuya función fue realizar un estudio de la realidad ecuatoriana, para diseñar un proyecto de Ley con importantes reformas" (CORRAL, 2008: 125).

[49] El artículo 21 de la Ley de Seguridad Social (2001: 10), encarga a la Dirección del Sistema de Pensiones, la administración del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

Este proyecto fue tratado y después de un año de debates, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Seguridad Social (Ley No. 2001-55), publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 465, del 30 de noviembre del 2001. Este texto normativo pretendió dar solución a los "problemas estructurales que aquejaban al sistema de reparto y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; sin embargo, el proyecto de ley sufrió varios cambios y aditamentos que provocaron que fuera expedido con un sinnúmero de fallas y contradicciones" (CORRAL, 2008: 125).

Esta ley introdujo importantes reformas, entre ellas, las siguientes:

- La separación de los recursos de cada uno de los seguros[50], de conformidad con lo previsto en el artículo 49 de la Ley de Seguridad Social y "el incremento de la cobertura del seguro de salud a los cónyuges e hijos de los afiliados hasta los seis años, por disposición del artículo 117 de la misma ley" (CORRAL, 2008: 126);
- El establecimiento de un sistema de financiamiento mixto del Fondo de Pensiones ya que, con anterioridad a la Ley 2001-55, el sistema de financiamiento era de reparto; y debido a que este modelo ya había ocasionado varios problemas financieros a este seguro, como consecuencia de la "insuficiente base poblacional"[51] (CORRAL, 2008: 125), su sustitución pretendía garantizar su sostenibilidad en el largo plazo[52]; y,
- La intervención de la Contraloría General del Estado y de la Superintendencia de Bancos, para supervisar: el buen manejo de los recursos administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, las actividades económicas y las prestaciones brindadas a la población asegurada; todo ello para que el Estado pudiera precautelar el buen gobierno de dicha entidad rectora de la seguridad social.[53]

A pesar del cambio de sistema de financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS, para aquellos afiliados cuyo derecho hubiera sido adquirido o estuviera, próximo a hacerlo al amparo de la legislación anterior, se mantendría un Régimen de

[50] La Ley de Seguro General Obligatorio no determinaba la separación de los seguros; por tanto, los aportes de la población afiliada eran destinados a una suerte de caja común, cuyos recursos servían para financiar sin ningún control, las prestaciones requeridas por los asegurados.
[51] Con este sistema se pretendía la reducción significativa del déficit actuarial que tanto amenazaba a este Seguro. El Estado únicamente debía financiar obligatoriamente la prestación asistencial no contributiva por vejez o invalidez, por mandado del artículo 205 de la Ley de Seguridad Social (ROBALINO, 2004: 36).
[52] Los artículos 164 y 173 de la Ley de Seguridad Social incorporaban un sistema de financiamiento mixto para los recursos que ingresaran al Fondo de Pensiones del IESS.
[53] Los artículos 18, 306 y 308 de la Ley de Seguridad Social determinan las funciones que deberán desempeñar las entidades de control, ya que por medio de ellas, el Estado garantiza el derecho a la seguridad social a la población afiliada.

Transición, que funcionaría con independencia del nuevo Régimen Mixto, como se detallará en los siguientes párrafos.

2.2.1.1. Régimen de Transición

En el Capítulo Uno, del Título VI, del Libro Segundo de la Ley de Seguridad Social, se encuentra previsto el Régimen de Transición del Seguro IVM, cuya protección se extendía a los afiliados, jubilados y derechohabientes, con derechos adquiridos bajo las disposiciones de la Codificación de la Ley del Seguro Social Obligatorio.[54]

Este régimen se mantendría vigente para: a) los afiliados que, a la fecha de publicación de la Ley de Seguridad Social, tuvieren cincuenta o más años de edad, sin haber completado el número de imposiciones, requerido por la Ley del Seguro Social Obligatorio, para acogerse a la jubilación ordinaria por vejez; y, b) los afiliados que, a la fecha de publicación de la Ley No. 2001-55, hubieran cumplido cuarenta o más años de edad, de igual manera, sin haber alcanzado el número de imposiciones necesarias para acceder a la jubilación ordinaria por vejez, salvo que desearen optar por el sistema mixto.[55]

En el primer caso, la situación de los afiliados estaría sujeta a las normas contenidas en el Capítulo Dos, del citado Título, denominado *Del Régimen aplicable a los afiliados con derecho a jubilación*, el cual dispone que "el afiliado que cumpliera sesenta años de edad y acreditara treinta años de imposiciones, tendría acceso a una pensión por vejez igual al 75% del promedio de los cinco mejores años de remuneración de aportación" (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 34); si tuviere un mayor número de imposiciones "tendría derecho a una mejora de su pensión; y finalmente, si tuviere cuarenta años de imposiciones tendría derecho a una pensión igual al 100% del promedio de los cinco mejores años de remuneración de aportación" (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 34).[56]

Para salvaguardar la sostenibilidad de este Seguro, el artículo 232 de la Ley de Seguridad Social (2001: 35) dispone que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tiene el deber de realizar, de forma periódica, análisis actuariales para que con arreglo a esos

[54] El artículo 225 de la Ley de Seguridad Social (2001: 34) garantiza que los asegurados que, bajo la anterior legislación, "hubieran aportado a la seguridad social, continuarían, hasta su muerte, beneficiándose de las prestaciones a que tuvieren derecho".
[55] El artículo 228 de la Ley de Seguridad Social (2001: 34) dispone que "aquellos afiliados cuyas edades oscilen entre los 40 y 49 años de edad, debían dentro del plazo de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigencia de dicha ley, expresar su voluntad de optar por el régimen mixto".
[56] El artículo 230 de la Ley de Seguridad Social dispone que en caso de que la base de cálculo prevista en el artículo 239 de la misma ley, resultara más beneficiosa para el afiliado, podría ser aplicada sin tomar en cuenta el límite máximo imponible al régimen solidario (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 35).

estudios, se pueda modificar el monto de las pensiones; además, se prohíbe la creación de otras prestaciones o de la mejora de las existentes sin el financiamiento y los estudios actuariales respectivos que sustenten dichas medidas.

El artículo 234[57] establecía los montos mínimos de las pensiones y su revalorización; en atención a lo cual, disponía que: a) las pensiones de invalidez y vejez y las que se originen en el Seguro de Riesgos del Trabajo, no podrían ser inferiores a la remuneración mínima de aportación, b) cuando concurrieran pensiones por viudez y orfandad derivadas de un mismo causante, la suma de todas ellas no sería inferior a una remuneración mínima de aportación; y, c) si existiera un solo beneficiario, la pensión no sería inferior a una remuneración mínima (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 35).

Adicionalmente, esa misma norma estatuía que el Consejo Directivo del IESS debía incrementar "las pensiones por jubilación y montepío, según el rendimiento alcanzado en el año anterior con la capitalización de los dividendos de la deuda del Estado, para compensar el deterioro del poder adquisitivo de las pensiones" (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 35). Finalmente, para este régimen, se mantuvo la obligación del Estado de contribuir con el financiamiento de las pensiones jubilares de vejez de los asegurados sujetos a la fase de transición, a través del aporte del 40% al Seguro IVM.[58]

En el segundo caso, los afiliados cuyas edades oscilaran entre los 40 y 49 años, siempre que no hubieran accedido al nuevo sistema, estarían amparados por las normas del Capítulo Tres, del Título VI, de la Ley de Seguridad Social, denominado *Del Régimen aplicable a los afiliados menores de cincuenta años*, las cuales disponen que uno de los elementos del régimen mixto, es decir, el régimen de solidaridad intergeneracional, sería aplicable para este grupo asegurado.

2.2.1.2.Régimen Mixto

El Capítulo uno denominado *De los seguros obligatorios de vejez, invalidez y muerte, y de la cesantía*, del Título VIII de la Ley de Seguridad Social, dispone que la protección

[57] Este artículo ha sido reformado en varias ocasiones hasta que, finalmente, desde el 2015, dispone que "las pensiones se incrementarán al inicio de cada año, en relación con la inflación promedio anual del año anterior. En esta categoría se incluyen a las pensiones mínimas y máximas" (LEY ORGÁNICA PARA LA JUSTICIA LABORAL, 2015: 15).

[58] Se mantuvo el deber del Estado de aportar con el 40% al Fondo de Pensiones; con ello, se continuó con una contribución incorporada desde 1942, cuando al Estado le correspondió asumir el porcentaje restante de cada pensión jubilar de vejez, como una medida tendiente a reducir el déficit actuarial ya que, al contar con esos recursos adicionales, el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte podía incrementar de forma paulatina su reserva para invertirla y financiar a los futuros pensionistas.

social de la población asegurada contra las contingencias de invalidez, vejez y muerte, será el resultado de la combinación de dos elementos fundamentales: la solidaridad intergeneracional y el ahorro individual obligatorio/voluntario.

Las prestaciones que debía ofrecer este sistema eran seis: pensión ordinaria de 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 o invalidez.[59]

Este régimen protegería a los afiliados menores de cuarenta años, a los asegurados cuyas edades estuvieran comprendidas entre los 40 y 49 años de edad y que hubieren manifestado su voluntad de optar por el sistema mixto y a los nuevos afiliados al IESS, al amparo de dos pilares:

- **Régimen por Solidaridad Intergeneracional:** El artículo 174 de la Ley de Seguridad Social (2001: 26) establece que este régimen se encarga de la entrega de determinadas prestaciones a "jubilados y derechohabientes de montepío, las cuales se financian con los aportes personales obligatorios de los afiliados cotizantes, los aportes obligatorios de los empleadores públicos o privados, y la contribución financiera obligatoria del Estado".

  En este régimen, los ingresos mensuales percibidos por los asegurados fueron clasificados en tres categorías[60]: a) las personas cuyos ingresos fueran hasta de 165 dólares americanos, b) los afiliados cuya remuneración mensual no superara los 500

[59] Los recursos que ingresaran al Régimen de Jubilación por Solidaridad Intergeneracional, servirían para financiar las prestaciones de invalidez, vejez y muerte; a la par, un porcentaje de la aportación personal del afiliado, la aportación patronal y la contribución obligatoria del Estado, serían empleados en el financiamiento de las prestaciones asistenciales, las no contributivas y para cubrir el saldo no financiado de las prestaciones básicas del Régimen Solidario (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 25).

[60] Este régimen sería financiado con el aporte del trabajador y con el aporte del empleador, con la particularidad de que en el primer caso, al existir tres niveles determinados con base en la capacidad económica del asegurado, el aporte personal del 5%, en la primera categoría, iría destinado exclusivamente a la solidaridad intergeneracional, a menos que el afiliado decidiera acogerse al derecho de opción y a las situaciones especiales previstas en el artículo 178 de la Ley de Seguridad Social, para que una parte de su aporte ingresara al régimen solidario y la otra parte a su cuenta individual. (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 27).
En la segunda categoría "del aporte realizado, al Régimen de Jubilación por Solidaridad Intergeneracional, se entregaría 0.5% y el monto restante, es decir, el 4.5% al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio" (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 27); y finalmente, en la tercera categoría, del aporte personal, el 1% sería destinado al régimen solidario y a la cuenta individual iría el 4% (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 27).
Por último, en el segundo caso, el aporte patronal ascendería al 3.5%, siempre que la remuneración percibida por el trabajador fuera inferior a los USD. 500; no obstante, si esta fuera superior a ese monto, el empleador debería aportar un 5% adicional, sobre el exceso (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 27).

dólares americanos; y, c) los asegurados cuyos ingresos fueran superiores a los 500 dólares americanos.

- **Régimen de Ahorro Individual Obligatorio/Voluntario:** El artículo 175 de la Ley de Seguridad Social dispone que este régimen es "aquel en el que la aportación definida de cada afiliado se va acumulando en una cuenta personal con la rentabilidad que esta genere a lo largo de la vida laboral del trabajador[61]" (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 26).

  Adicionalmente, este pilar incluye un Régimen de Ahorro referente a las aportaciones voluntarias a una cuenta individual, cuando los ingresos del asegurado excedieran los USD 500. Además, aquellos afiliados cuyos ingresos fueran inferiores a USD. 165, tendrían la opción de aportar sobre la mitad de sus ingresos al Régimen de Ahorro Obligatorio (ROBALINO et. al, 2004: 25 y 26).

  Finalmente, es importante destacar que el empleador no debía financiar este régimen, ya que el 3.5%[62] que debía aportar al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, iría destinado exclusivamente al Régimen de Solidaridad Intergeneracional.

2.2.1.3.Inaplicación del sistema mixto y la continuidad del Régimen de Transición.

A pesar de que la Ley de Seguridad Social trajo importantes reformas normativas, las fallas que contenía produjeron que el Tribunal Constitucional, en la Resolución No. 052-2001-RA, publicada el 16 de febrero del 2005, declarara la inconstitucionalidad de varias normas de la Ley de Seguridad Social, entre ellas, las contenidas en los artículos 167 y 176.

Si bien ambos artículos estructuraban al sistema de financiamiento mixto y pretendían solucionar la crisis por la que atravesaba el Seguro IVM, su inconstitucionalidad radicó en que el primero de ellos, es decir, el artículo 167, al incluir la participación del sector privado[63] en la entrega de las prestaciones que surgieran de la administración de recursos previsionales que hubieran ingresado a cada cuenta de ahorro individual,

[61] El artículo 175 de la Ley de Seguridad Social dispone que: "Para acceder a una renta de jubilación por ahorro individual obligatorio, el asegurado debía cumplir sesenta y cinco años de edad y acreditar derecho a la jubilación ordinaria de vejez. En el caso de incapacidad parcial, los requisitos y demás condiciones para acreditar derecho al subsidio correspondiente, se regirían por lo previsto en los artículos 189 y 218 del mismo cuerpo normativo (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 27).

[62] La Disposición Transitoria Decimosexta, acerca del nuevo régimen determina que el porcentaje de aporte patronal ascendería al 3.5% de la remuneración del trabajador (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 90).

[63] Esta norma disponía que la cuenta de ahorro individual estaría a cargo de la Comisión de Inversiones del IESS, a través de la empresa adjudicataria administradora del fondo previsional (EDAP), a la cual le correspondía, la entrega de las prestaciones del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (TRÁVEZ, 2010: 5).

configuraría la arrogación de una atribución exclusiva del IESS[64], por parte de la EDAP; y el segundo, esto es, el artículo 176, por vulnerar el principio de solidaridad ya que dicha norma establecía tres niveles de cobertura basados en los ingresos mensuales del asegurado; de ellos se desprendía que, quienes menos percibieran, contribuirían con un mayor porcentaje al Régimen de Solidaridad Intergeneracional; mientras que, aquellos que contaran con remuneraciones mensuales mayores, no solo que podrían acceder a las pensiones de ambos regímenes sino que, además, su porcentaje de aporte al pilar solidario sería notablemente inferior.[65]

Esta declaratoria provocó que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tuviera que aplicar el Régimen de Transición, previsto en dicho cuerpo normativo, para todos los pensionistas, afiliados y nuevos afiliados; por este motivo, el Consejo Directivo del IESS, a través de la Resolución No. CD. 100, del 21 de febrero del 2006, emitió el Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, el cual debía estar vigente hasta que se aplicara el régimen mixto[66], como consta en la Disposición Transitoria Primera de dicho Reglamento; a pesar de eso, este sistema nunca logró ser implementado.

De este modo, el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte continúa con el mismo esquema de financiamiento de reparto (Régimen de Transición) que, durante el siglo anterior, ya provocó una gran crisis a la seguridad social; y pese a la necesidad de contar con una reforma integral que permita la reestructuración del sistema de reparto o su sustitución para garantizar la sostenibilidad del fondo en el largo plazo, hasta el momento, no ha existido ningún cambio que solucione las dificultades que pueden llegar a afectar a un sistema de reparto, estas son, las variaciones del factor demográfico y de la situación económica del Estado, las cuales, pueden ocasionar la descapitalización del seguro; y, de este modo, poner en riesgo el derecho de la población afiliada.

---

[64] El artículo 58 de la Constitución Política de la República del Ecuador (1998: 11) disponía que "la prestación del seguro general obligatorio sería responsabilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social"; por ende, al permitir a la Empresa Depositaria Administradora del Ahorro Previsional la entrega de las prestaciones del Régimen de Ahorro Individual, se vulneraría el mandato constitucional del citado artículo (Resolución No. 052-2001-RA, 2005: 13).

[65] Ver Nota al pie de página No. 58.

[66] Es importante destacar que el Régimen Mixto, per se, no era inconstitucional, su contravención al mandato constitucional radicaba en la forma como fue estructurado ya que, dejaba en desventaja a las personas con menores ingresos y permitía a la EDAP la entrega directa de las prestaciones.
A pesar de que se han introducido ciertas reformas, por medio de las resoluciones No. CD. 209, CD. 216, CD. 282 y CD. 300, del Consejo Directivo del IESS, no ha existido una reforma legal que modifique o sustituya el esquema de reparto.

2.2.2. Prestaciones cubiertas por el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

El artículo 1 del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, determina que este debe conceder las siguientes prestaciones:

- **Jubilación por invalidez (incluido el subsidio transitorio por incapacidad):** El artículo 4 del mismo Reglamento, determina que al afiliado se lo considerará en estado de invalidez "cuando por enfermedad o por alteración física o mental, esté incapacitado para procurarse, por medio de un trabajo, una remuneración al menos equivalente a la mitad de la remuneración habitual que reciba un trabajador sano en condiciones laborales similares" (REGLAMENTO INTERNO SEGURO IVM, 2006: 2).

  Esta normativa dispone que el afiliado podrá acceder a esta prestación en dos casos: a) cuando la incapacidad haya surgido durante el trabajo o en el período de subsidio transitorio para ello, el asegurado deberá acreditar un mínimo de sesenta imposiciones mensuales, de las cuales, al menos seis deben ser consecutivas e inmediatamente previas a la incapacidad; y, b) cuando la incapacidad haya sobrevenido dentro de los veinticuatro meses posteriores al cese de la actividad o al vencimiento del período de subsidio transitorio, para lo cual, deberá acreditar un mínimo de 120 imposiciones mensuales (REGLAMENTO INTERNO SEGURO IVM, 2006: 2).

- **Subsidio transitorio por incapacidad**: Es una prestación cuya duración máxima es de un año y es concedida a la persona afiliada que, a causa de una contingencia, no pueda desempeñar normalmente su actividad laboral. Para acceder a ella, el afiliado debe "acreditar un mínimo de sesenta imposiciones; y a la vez, se debe corroborar que el riesgo, aunque haya surgido durante la vida productiva del asegurado, no pueda ser considerada como riesgo del trabajo" (REGLAMENTO INTERNO SEGURO IVM, 2006: 2).

- **Jubilación ordinaria por vejez:** El artículo 11 ibídem dispone que el afiliado tendrá derecho a la jubilación por vejez cuando cumpla una de las siguientes condiciones: a) sesenta o más años de edad y acredite al menos trescientas sesenta imposiciones mensuales; b) sesenta y cinco o más años de edad, con un mínimo de ciento ochenta imposiciones mensuales; c) setenta o más años de edad, con un mínimo de ciento veinte imposiciones mensuales; y, d) Con cualquier edad, con cuatrocientos ochenta imposiciones mensuales o más (REGLAMENTO INTERNO SEGURO IVM, 2006: 3).

- **Pensiones de montepío:** El artículo 16 del Reglamento Interno del Seguro IVM (2006: 5) establece que los derechohabientes tendrán derecho a la pensión de montepío en dos casos: a) cuando el jubilado haya estado en goce de la pensión de invalidez o vejez; y, b) en el caso del afiliado activo, cuando al momento de su fallecimiento, tenga acreditadas al menos sesenta imposiciones mensuales o se encontrare en el período de protección del seguro de muerte.
- **Auxilio para funerales:** Es una retribución económica que debe entregarse "al fallecimiento del pensionista de jubilación o montepío o del afiliado que tuviere acreditadas seis imposiciones mensuales, dentro de los últimos doce meses anteriores a su fallecimiento" (REGLAMENTO INTERNO SEGURO IVM, 2006: 5).

La base de cálculo de las pensiones brindadas por el Régimen de Transición, conforme a lo que dispone la Resolución No. CD. 554 del Consejo Directivo del IESS, será obtenida de "la raíz sesentava del producto de las sesenta aportaciones de los cinco años de mejores sueldos o salarios previamente identificados" (RESOLUCIÓN NO. CD. 554, IESS, 2017: 14)[67], a pesar de que el artículo 229 de la Ley de Seguridad Social establece una fórmula de cálculo distinta.

2.2.3. Pensiones mínimas y máximas ofrecidas por el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

El artículo 234 de la Ley de Seguridad Social (2001: 35) dispone que "las pensiones se incrementarán al inicio de cada año en la misma proporción que la inflación promedio anual del año anterior, establecida por la entidad encargada de las estadísticas nacionales, incluidas las pensiones mínimas y máximas"; aquello significa que el Seguro IVM tiene montos mínimos y máximos para la determinación de la cuantía de cada prestación.

La Resolución No. CD. 300 del Consejo Directivo del IESS, establece que, al momento del cálculo de la prestación, para determinar las cantidades mínimas y máximas,

[67] El artículo 229 de la Ley de Seguridad Social (2001: 56) dispone que, para la determinación de la base de cálculo "se procederá de la siguiente forma: se examinará los cinco años calendario de mejores sueldos o salarios ganados por el afiliado, computando para cada año doce (12) meses de imposiciones consecutivas, y se establecerá el promedio de tales ingresos". Para la realización de este procedimiento había que seleccionar los cinco mejores años de remuneraciones y el resultado obtenido en cada año se sumaba para luego dividir a esa suma total para cinco; no obstante, la Resolución No. CD. 554 del Consejo Directivo ha reformado la fórmula de cálculo y ha determinado que será igual a la raíz sesentava del producto de las sesenta aportaciones de los cinco años de mejores sueldos o salarios previamente identificados.

se debe tomar en cuenta el tiempo de aportación del afiliado al cual, le corresponderá un determinado porcentaje de un salario básico unificado mínimo.

Así, en el caso de pensiones mínimas, si el aporte fue realizado por un tiempo superior a 10 años, el asegurado deberá percibir 50%, de 11 a 20 años, 60%, de 21 a 30 años, 70%, de 31 a 35 años, 80%, de 36 a 39, 90% y de 40 y más, 100%, en todos los casos el porcentaje está dado en referencia al salario básico unificado mínimo; mientras que, para las pensiones máximas, si se aportó de 10 a 14 años, 250%, de 15 a 19 años, 300%, de 20 a 24 años, 350%, de 25 a 29 años, 400%, de 30 a 34 años, 450%, de 35 a 39 años, 500% y de 40 y más años, 550%, de igual manera, los porcentajes guardan relación son el salario básico unificado (REGLAMENTO SEGURO IVM, 8 y 9). [68]

2.2.4. Financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

El sistema de financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS es de reparto[69]; por ende, entre los asegurados activos y los pasivos existe una especie de pacto intergeneracional, pues aquellas personas que trabajan tienen la misión de sostener, con sus aportes, las prestaciones de quienes ya no pueden hacerlo, con la promesa de que en el futuro, cuando ellos envejezcan o les sobrevenga algún otro riesgo que les impida trabajar, los nuevos asegurados contribuirán para financiar las prestaciones ofrecidas por este Seguro, de acuerdo con la Ley de Seguridad Social (2001).

2.2.4.1.Estructura y fuentes de financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

El sistema de reparto como modelo de financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cuenta con una base poblacional de "aproximadamente 3 151 578 afiliados activos [70] y con una cúspide de 432 780 [71] pensionistas, de aquello se desprende que la tasa de sostenimiento es de 7.3" (ACTUARIA, 2017), ya que con los aportes de siete afiliados activos se financia a un pensionista.[72]

---

[68] Ver Cuadro No. 1. Pensiones mínimas y máximas (invalidez y vejez).

[69] En todo sistema de reparto "las pensiones que se pagan en cada ejercicio anual, se financian con las contribuciones recolectadas de los trabajadores activos en el mismo período" (CONAM, 1995: 16 y 17); por ello, su estructura es de tipo piramidal, ya que para la sostenibilidad del fondo se requiere de una base poblacional numerosa (asegurados activos) cuyos aportes permitan cubrir las prestaciones de quienes se encuentren en la cúspide (asegurados pasivos).

[70] Ver Cuadro No. 2. Evolución histórica de la población afiliada.

[71] Ver Cuadro No. 3. Evolución histórica de los pensionistas.

[72]El último Boletín Estadístico que consta en la página web del IESS, corresponde al año 2014; aun así, tres años después, no se ha publicado ningún documento acerca del número exacto de afiliados activos, de

Al respecto, la Dirección de Pensiones señaló que la tendencia en la relación entre afiliados cotizantes y pensionistas "es a la baja porque no se cuenta con ingresos de afiliados superiores a los USD. 500., lo cual, afectará directamente al financiamiento del pago de pensiones" (INFORME PENSIONES, 2015: 9).[73] Este escenario llama la atención debido a que, la eficiencia de todo fondo de pensiones, financiado por reparto, depende de una base poblacional amplia, cuyos aportes cubran las prestaciones de los pensionistas; no obstante, la disminución de la tasa de sostenimiento aunada a las estadísticas y las proyecciones referentes al aspecto demográfico, podrían afectar la sostenibilidad del Seguro IVM.

Así, dichas estadísticas muestran que la tasa global de fecundidad desde el "año 2000 hasta el 2010 ha reducido a 2.79 hijos; adicionalmente, se prevé que para el 2020 en adelante siga disminuyendo, hasta que en el 2050, apenas alcance a 1.92 hijos" (INEC, 2010)[74]; en contraposición, la esperanza de vida al nacer ha ido aumentando de forma progresiva ya que, solo hasta el año 2015, los "hombres alcanzaron a vivir 72 años; en cambio, las mujeres 77 años; estas edades continuarán avanzando hasta que para el 2050, la esperanza de vida para los hombres ascendería a prácticamente 78 años y para las mujeres, a 84 años" (INEC, 2010).

Para el IESS, esta situación representará menos ingresos por la falta de un aumento significativo del número de afiliados y por el incremento del número de pensionistas[75]; de ahí que, de no adoptar medidas que reestructuren el sistema de reparto o lo sustituyan[76], los cambios demográficos provocarían que el derecho a la seguridad social de muchos asegurados sea vulnerado por la insuficiencia de recursos para el pago de las prestaciones ofrecidas por el Seguro IVM.

Ahora bien, en cuanto al esquema de financiamiento del Seguro de Pensiones, este cuenta con las siguientes fuentes: a) el porcentaje de aporte personal y patronal; y, b) la reserva del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y el rendimiento generado por las

pensionistas, ni siquiera algún informe acerca de la situación de cada seguro. A partir de esa fecha únicamente hay las declaraciones rendidas en varias entrevistas por parte de miembros del Consejo Directivo y de la Directora General del IESS.

[73] La relación en el año 2007 era de 7 a 1, en el 2014, era de 8 a 1 (INFORME PENSIONES, 2015: 9). Ver Cuadro No. 4. Tasa de sostenimiento (evolución y proyecciones).

[74] Ver Cuadro No. 5. Tasa global de fecundidad (proyecciones).

[75] Ver Cuadro No. 6. Esperanza de vida al nacimiento (proyecciones) y Cuadro No. 7. Evolución poblacional (natalidad, esperanza de vida y envejecimiento).

[76] El Informe Actuarial del año 2003 ya advertía que si se mantenía vigente el sistema de reparto, la situación del Fondo de Pensiones sería más crítica (DIRECCIÓN ACTUARIAL IESS, 2014: 15).

inversiones de ese ahorro previsional, cuya finalidad es asegurar la sostenibilidad del Fondo en el largo plazo[77].

Es importante destacar que desde 1942 hasta el 2015, el Seguro IVM contó incluso, con el aporte estatal que representaba el 40% de cada pensión jubilar de vejez; empero, a través de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 483, del 20 de abril del 2015, este rubro fue sustituido por una obligación subsidiaria del Estado; por lo tanto, solo en caso de que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no cuente con los recursos económicos necesarios para cubrir las obligaciones anuales, el Estado deberá financiarlas.

En los párrafos que suceden, se realizará un análisis de cada una de las fuentes de financiamiento de este Seguro del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, incluyendo al 40% de aporte estatal.

2.2.4.1.1. El aporte personal y patronal al Fondo de Pensiones.

Desde el 2003, las tablas de distribución de las tasas de aportación personal y patronal al Seguro General Obligatorio, fueron determinadas en la Resolución No. CD. 005[78] del Consejo Directivo del IESS, por medio de la cual, del aporte mensual a la seguridad social, al Fondo de Pensiones sería destinado el 9.15% en el caso de los trabajadores del sector privado, incluyendo a los trabajadores de iglesias y miembros del clero secular, los servidores públicos, los funcionarios y empleados de las dependencias que prestan servicios públicos[79]; en cambio, en caso de empleados bancarios, municipales y de entidades públicas descentralizadas, notarios, registradores de la propiedad y mercantiles, iría el 11.15%, del monto total del aporte (RESOLUCIÓN No. CD. 005, IESS, 2003: 2 y 3).

A través de la Resolución No. CD. 081 del Consejo Directivo del IESS, se incrementó en 0.59%[80] el porcentaje destinado al Seguro de Pensiones, es decir, que el aporte ascendió

[77] La reserva del Seguro IVM, administrada por el BIESS, tiene la finalidad de solucionar los efectos negativos de las variaciones demográficas y económicas; de modo que, aun cuando se presente un escenario en el cual, los ingresos sean insuficientes, se pueda cubrir con los ahorros a los futuros pensionistas.
[78] Esta Resolución modificó las tablas de distribución de las tasas de aportación personal y patronal, previstas en el artículo 5 de la Resolución No. CI 150, de la Comisión interventora del IESS (RESOLUCIÓN No. CD. 005, 2003: 1).
[79] Este porcentaje era aplicable incluso a los funcionarios del servicio exterior residentes en el extranjero, el magisterio fiscal, los trabajadores gráficos sin seguro adicional, los trabajadores gráficos con seguro adicional y los trabajadores en actividades insalubres y los afiliados voluntarios.
[80] El aporte a la seguridad social se mantuvo en un 20.50% de la remuneración mensual del asegurado, ya que el 0.59% de incremento se debió a la incorporación del "Auxilio Funeral" dentro del Seguro IVM.

a 9.74% y 11.74%[81], de acuerdo con el trabajo desempeñado por el asegurado[82] (RESOLUCIÓN No. CD. 081, IESS, 2003: 2 y 3).

En noviembre del 2015, mediante la Resolución No. CD. 501 del Consejo Directivo del IESS, se disminuyó la tasa de aporte al Seguro IVM en un 3.88%, para aumentar el porcentaje destinado al Seguro de Salud Individual y Familiar con la finalidad de paliar la crítica situación financiera por la que atravesaba en aquella época, por lo cual, en el 2016, de cada aporte a la seguridad social, el 5.86% fue destinado al Seguro IVM, del cual, el 5.76% constituía el aporte personal y el 0.10%, el aporte patronal. Este porcentaje se irá incrementando hasta el año 2021, cuando se prevé que alcance el 10.46% de cada aportación al IESS.

2.2.4.1.1.1. Modificación de la tasa de aportación al Seguro de Pensiones.

El Consejo Directivo del IESS, con la decisión del Presidente y del Vocal representante de los afiliados, aprobó el 13 de noviembre del 2015, la Resolución No. CD. 501, a través de ella, fueron reducidos los porcentajes de aporte al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y al Seguro de Riesgos del Trabajo, con el objeto de incrementar el destinado al Seguro de Salud Individual y Familiar.

Esta Resolución[83] se fundamentó en el Informe Actuarial denominado *"Cambio en las tasas de contribución de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, Seguro de Riesgos del Trabajo y Seguro de Salud Individual y Familiar"*, elaborado por la compañía VOLRISK CONSULTORES ACTUARIALES CIA. LTDA.; y tuvo el propósito, en términos del Actuario Consultor Andrés SORIA, de "solucionar la grave situación financiera del Seguro de Salud Individual y Familiar" (VOLRISK, 2015: 45)[84] que, para aquella época presentaba déficit de caja.[85]

---

[81] Ver Cuadro No. 8. Tasas de aportación al Seguro IVM (previo a la aplicación Resolución No. CD. 501).

[82] En el 2014, a través de la Resolución No. CD. 464[82] del Consejo Directivo del IESS, se incrementó el porcentaje de aporte del afiliado en un 0.10%; de modo que, mensualmente, cada asegurado debía aportar a la seguridad social un 20.60%[82] de su remuneración mensual. Esta medida no tuvo ninguna repercusión en el Fondo de Pensiones porque se mantuvo el porcentaje destinado a este Seguro.

[83] El ex Presidente del Consejo Directivo del IESS, señor Richard Espinosa (2015) afirmó que con esta decisión "no se está afectando al Fondo de Pensiones, ya que se dará sostenibilidad a ambos sistemas (salud y pensiones); además, sugirió que esta medida serviría para atender a los jubilados en el Fondo de Salud con total normalidad".

[84] La Dra. Carmen CORRAL (2017) considera que la ampliación de la cobertura para los hijos de los afiliados de 6 a 18 años, sin el financiamiento debido y la deuda del Estado para la atención a los jubilados y a los afiliados con enfermedades catastróficas, generaron la crisis financiera del Seguro de Salud.

[85] El informe No. DADSySS-0023-2017, de la Contraloría General del Estado (2017: 10), muestra que en el año 2014, el "Seguro de Salud Individual y Familiar presentó un déficit de USD. 393 679 424.45 dólares". A

La medida consistió en reducir los porcentajes de aporte a los Seguros de Pensiones y Riesgos del Trabajo para aumentar los ingresos del Seguro de Salud, a partir del ciclo 2015-2016, para que progresivamente vaya creciendo el porcentaje destinado al Seguro IVM; mientras, disminuye la tasa de aporte al Fondo de Salud. Esta operación terminaría por estabilizar, en el año 2021, la tasa de aporte al Fondo de Pensiones.[86]

La adopción de esta decisión, al Seguro de Pensiones le representó dejar de percibir solo en el período 2015-2016, la cantidad correspondiente al 3.88% de cada aporte al IESS, ya que anteriormente a este seguro era destinado, con relación al trabajo del asegurado, 9.74% y 11.74% de cada aportación a la seguridad social; en cambio, al seguro de Riesgos del Trabajo se le redujo un 0.35%, del 0.55% que le correspondía recibir por cada aporte; con estas reducciones, se logró aumentar a 9.94%, la tasa de aportación al Fondo de Salud.

Con base en el Informe de la compañía VOLRISK y en la Resolución No. CD. 501, para el período 2015-2016, el Seguro IVM debía percibir el 5.86% de cada aportación, en el caso de los afiliados sin relación de dependencia y trabajadores del sector privado y público, con excepción de los asegurados incluidos en la Disposición Segunda del artículo 1 de esta Resolución, en cuyo caso, el 7.86% de su aporte, sería destinado a este Seguro.

Para el año 2017, la tasa de aportación aumentaría a 6.80% y 8.80%; en el 2018, alcanzaría el 7.66% y 9.66%: en el 2019, el 8.86% y 10.86%; en el 2020, el 9.86% y 11.86%, para finalmente consolidarse en el año 2021, con un 10.46% y un 12.46%, en todos los casos en función del trabajo desempeñado por el afiliado.

Esta modificación de las tasas de aporte fue realizada al amparo de la Disposición Transitoria Decimosexta de la Ley de Seguridad Social, la cual determinaba el porcentaje de aportación para el régimen anterior del Seguro General Obligatorio (sistema de reparto), para el nuevo régimen (sistema mixto) y lo referente a la contribución financiera del Estado; y a la vez, le imponía al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el deber de aplicarlas "hasta que, con base en los resultados de los estudios actuariales, se recomendara su modificación[87]" (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 45).

---

partir del cambio de las tasas de aportación, este panorama no se volvió a producir pues, actualmente, la Resolución No. CD. 545, proyecta que este Fondo tendría un superávit de USD. 1 156 437 612 dólares; mientras que el Seguro de Pensiones, vería incrementado su déficit de caja, por la reducción de ingresos, entre otras, a causa de que el porcentaje de aportación es notablemente inferior.

[86] Ver Cuadro No. 9. Evolución de las tasas de aporte al Seguro IVM y al Seguro de Salud Individual y Familiar.

[87] Una disposición transitoria tiene una limitada eficacia en el tiempo, y por el contenido de la citada disposición, este criterio es corroborado ya que, esas tasas fueron fijadas para el Régimen de Transición, el

La constitucionalidad, legalidad y tecnicidad de esta medida han sido muy cuestionadas; la primera de ellas, debido a que el artículo 368 de la Constitución de la República del Ecuador (2008: 173) dispone que "el sistema de seguridad social funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia", por lo cual, al reducir la tasa de aporte al Seguro de Pensiones, sus ingresos también han disminuido considerablemente, pues mientras en el 2015, "por aportes de los afiliados, a este Fondo serían destinados USD. 2 486 278 448.31 dólares" (RESOLUCIÓN No. CD. 475, IESS, 2014: 4); en el 2016, "ingresaría USD. 1 615 841 227 dólares" (RESOLUCIÓN No. CD. 507, IESS, 2015: 4); y, en el 2017, "USD. 1 689 934 925 dólares" (RESOLUCIÓN No. CD. 545, IESS, 2016: 4)[88] (primeros años de aplicación de la medida).[89]

Esta insuficiencia en la tasa de aportación al Seguro IVM, ha provocado que el IESS tenga que recurrir a los recursos de la reserva de este Fondo, para cubrir la totalidad de las obligaciones prestacionales actuales, en lugar de que el BIESS continúe invirtiéndolos para que el rendimiento que produzcan, acreciente el ahorro previsional de este Seguro.

Aquello tendrá un impacto negativo en la sostenibilidad del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte en el corto, mediano; y por ende, en el largo plazo, pues; por un lado, el déficit de caja, cada año aumenta[90]; y por otro lado, la misma compañía VOLRISK (2015: 4), en su informe señaló que, luego de esta modificación, cada año la reserva de este Fondo se irá contrayendo[91] a tal punto que, el 2026 sería el último año con reserva positiva; por ese motivo, en pocos años, el IESS no sería capaz de cubrir de forma eficiente y suficiente las prestaciones ofrecidas por este Seguro.[92]

En cuanto a la segunda, es pertinente analizar la disposición contenida en el artículo 49 de la Ley de Seguridad Social, la cual determina que cada seguro administrado por el

cual estaría vigente hasta que fallecieran todos los jubilados cuyo derecho fue adquirido con la Ley anterior; y en cuanto al nuevo régimen, esas tasas estarían vigentes, siempre que los estudios actuariales determinaran que eran suficientes para lograr el equilibrio actuarial del Seguro IVM. El Consejo Directivo, luego de 14 años de vigencia de la Ley de Seguridad Social y con el antecedente de que la tasa de aportación del 9.74%, ya no alcanzaba a financiar todas las obligaciones en curso de pago (MEMORANDO INTERNO No. IESS-DSP-2015-0001-M, 2015: 8), fundamentó este cambio de las tasas de aporte, en dicha disposición transitoria.

[88] Montos constantes en las Resoluciones No. CD. 475, CD. 507 y CD. 545, que contienen los presupuestos del año 2015, 2016 y 2017, respectivamente.

[89] Ver Cuadro No. 10. Ingresos por aportes al Seguro IVM y egresos.

[90] Las resoluciones No. CD. 507 y CD. 545 reflejan que en los años 2016 y 2017, este Seguro habría presentado déficit de caja.

[91] Ver Cuadro No. 11. Evolución y proyecciones de la reserva del Seguro IVM (en millones de dólares).

[92] En el largo plazo, la insostenible situación de este Seguro provocaría que las disposiciones contenidas en los artículos 367 y 370 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) no puedan ser aplicadas, puesto que el IESS no estaría en la capacidad de cubrir las prestaciones ofrecidas por el Fondo de Pensiones.

IESS es independiente, en otras palabras, cuenta con recursos propios; por ello, se prohíbe "el uso de los fondos de cada seguro para prestaciones diferentes de aquellas para las que fueron creados" (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 11).

De igual manera, el artículo 122 ibídem (LSS, 2001: 21), interdice al "Consejo Directivo y demás autoridades del IESS, por sí o por medio de la Administradora del Seguro General de Salud, la entrega de fondos de otros seguros para cubrir el déficit operacional de las unidades médicas institucionales". Al respecto, es pertinente señalar que si bien, esos recursos correspondientes al período 2016-2019, aún no habían ingresado al Fondo de Pensiones, se preveía que lo hicieran, porque el 9.74% y 11.74% estaban previamente determinados como porcentajes de financiamiento de este Fondo; y por medio de esta medida, el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte contará con menos ingresos, lo cual, no le permitirá cubrir las obligaciones de cada año; y, por consiguiente, tendrá que recurrir a los ahorros administrados por el BIESS, para cubrir el faltante.[93]

Además, pesar de que esta Resolución fue aprobada el 13 de noviembre del año 2015, la Primera Disposición Final, prescribe que "la distribución de porcentajes que se establece en la presente resolución, aplicaría a los pagos que no fueran extemporáneos y que se efectuaran desde el 1 de noviembre del 2015" (RESOLUCIÓN No. CD. 501, 2015: 9), es decir, su aplicación fue retroactiva y no inició como una distribución de las tasas de aportación, sino que, en principio, al tenor literal de la Resolución en cuestión, se pudo tratar de una "transferencia de recursos que ya ingresaron al Seguro IVM, porque los valores que recibidos hasta el 13 de noviembre del 2015, correspondían a aportes de octubre del 2015[94]" (PEZO, 2015: 2).

Por último, la tercera, acerca de su tecnicidad, para la aprobación de la mencionada Resolución, no se consideró que la compañía ACTUARIA CONSULTORES CÍA. LTDA.,

[93] A pesar de que en el 2021, la tasa destinada a este fondo será más alta, hasta que eso suceda, el Seguro IVM percibirá menos recursos y el menoscabo de su reserva ya se habrá producido.

[94] El artículo 74 de la Ley de Seguridad Social y el Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del IESS, disponen que el pago de las aportaciones "se realizará por mensualidades vencidas o de forma cuatrimestral, dentro de los 15 días posteriores al mes o al período al que correspondan los aportes"; aquello muestra que si la Resolución No. CD. 501 fue adoptada el 13 de noviembre, hasta esa fecha ya habían ingresado varias aportaciones correspondientes al mes inmediatamente anterior, es decir, el mes de Octubre.
La Contraloría General del Estado, en su Informe No. DADSySS-0023-2017 (2017: 27), al analizar esta medida (cambio de las tasas de aportación), sobre la base de los informes remitidos por la Dirección Nacional de Gestión Financiera y por el Vocal Representante de los Asegurados, determinó que "no se estableció que se hayan utilizado fondos de los seguros en prestaciones diferentes a las que fueron creados (…)"; a pesar de eso, la Disposición Final Primera de la Resolución No. CD. 501, establece lo contrario, considerando el análisis realizado en párrafos anteriores.

en su informe presentado en el año 2013, con corte al 2010, ya sugirió "aumentar a 17.82% la tasa de aporte al Fondo de Pensiones, porque la vigente en aquella época (9.74% y 11.74%), aún con el aporte estatal del 40%, era insuficiente para lograr el equilibrio actuarial" (ACTUARIA, 2013: 8). Igualmente, no se tomó en cuenta que en el MEMORANDO INTERNO No. IESS-DSP-2015-0001-M (2015: 8), ya se advertía de la deficitaria situación del Seguro IVM, pues "desde el año 2014[95], los ingresos ya no alcanzaban a cubrir los egresos prestacionales anuales".

Adicionalmente, si bien la tasa de aporte al Fondo de Pensiones irá aumentando cada año, recién en el año 2020, como se puede apreciar en el *Cuadro No. 9. Evolución de las tasas de aporte al Seguro IVM y al Seguro de Salud Individual y Familiar*, el porcentaje de aportación será ligeramente superior al 9.74% que vino recibiendo este Fondo con anterioridad a la aplicación de la Resolución No. CD. 501, lo cual, no logra compensar los recursos que han salido de la reserva de este Seguro, administrada por el BIESS, para cubrir el faltante generado por la reducción de ingresos dispuesta por el Consejo Directivo del IESS.

A ello, hay que agregar que una de las conclusiones del Informe No. DADSySS-0023-2017, de la Contraloría General del Estado, que contiene el *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, en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2015* (2017: 29), determina que, en poco tiempo, el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte estará "en una situación de insolvencia, pues dentro de 10 años no tendrá los recursos suficientes para cumplir sus obligaciones, aspecto que no fue considerado en el estudio actuarial (VOLRISK) que sirvió de sustento para la emisión de la Resolución CD. 501", con todo y con eso, dentro de las recomendaciones realizadas por el ente de control del IESS, no se ha previsto el dejar sin efecto esta desfavorable reducción de la tasa de aporte destinada a este Seguro.[96]

[95] En el mismo documento consta que el déficit de caja continuaría aumentando ya que, pasaría de USD. 44.5 millones de dólares en el 2014, a USD. 473 millones de dólares en el 2015 (MEMORANDO INTERNO No. IESS-DSP-2015-0001-M, 2015: 8).

[96] La Contraloría General del Estado, en el Informe No. DADSySS-0023-2017 (2017: 28 y 29) se ha limitado a recomendar a los miembros del Consejo Directivo, "la supervisión y control mensual del cumplimiento de la evolución del Seguro de Pensiones (…) para determinar cómo difieren los eventos reales de los esperados".

Por lo expuesto, cabe recalcar que esta disminución de la tasa de aporte constituye una medida antitécnica, que solo ha buscado cubrir el déficit de caja de otro seguro, con los recursos que ya debieron ingresar y debían continuar ingresando al Seguro IVM; sin reparar que, con su adopción, se ponía en riesgo a la sostenibilidad del Fondo de Pensiones en el corto, mediano y largo plazo[97]; y con ello, al derecho constitucional a la seguridad social de la población asegurada.

2.2.4.1.2. El aporte estatal al Fondo de Pensiones.

El artículo 237 de la Ley de Seguridad Social (2001: 35), en lo referente al Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, dispuso que el 60% de las pensiones jubilares sería cubierto por el IESS; mientras que, el restante 40% continuaría siendo financiado de forma obligatoria por el Estado[98]; dicho esquema de financiamiento perduró, como se analizó con anterioridad, debido a la falta de implementación del Régimen Mixto, como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad de varios artículos que estructuraban este modelo.

La obligación del Estado de aportar con el 40% a cada pensión jubilar de vejez, surgió como respuesta al Informe presentado por el Dr. Emilio Schoenbaum, el cual determinó que los aportes de los afiliados únicamente alcanzaban a cubrir el 60% de cada pensión; por lo que, para darle sostenibilidad en el largo plazo a este Seguro, se impuso al Estado el deber de cubrir la diferencia; con ello, el IESS podía mantener invertidos los recursos ahorrados para financiar futuras prestaciones.

A pesar de la existencia de esta obligación, en repetidas ocasiones, el Estado incumplió el pago de este aporte, siendo el período 1985-2007, el más largo en cuanto a falta de pago del monto correspondiente a dicho porcentaje; hasta que en el año 2008, el Estado

[97] Inclusive, el estudio actuarial que sirvió de soporte para la adopción de esta medida, no contenía un análisis de su incidencia en cada uno de los seguros, "ni preveía sugerencias tendientes a asegurar el equilibrio financiero de cada seguro en el corto y largo plazo" (NOTA TÉCNICA OIT, 2017: 7 y 8), criterio corroborado por el citado informe de la Contraloría General del Estado. El vocal representante de los empleadores, Ing. Felipe PEZO (2017: 2), afirma que "este estudio actuarial está incompleto, porque la compañía contratada no entregó previamente el análisis de los seguros, únicamente mostró el último de los informes que se refiere al llamado "Cambio de Tasas"".

[98] Desde 1942, al Estado ecuatoriano le correspondió cubrir de forma obligatoria el 40% de cada pensión jubilar de vejez. Esta obligación fue mantenida en la Ley de Seguridad Social, ya que el Estado debía financiar, con este porcentaje, todos los casos previstos en el Capítulo Dos, del Título VI del Libro Segundo de este cuerpo normativo.

ecuatoriano canceló en efectivo la deuda que mantenía desde 1985, por concepto del aporte del 40% para el financiamiento de las pensiones jubilares de vejez[99].

A partir del año 2008, hubo nuevos retrasos en el pago del 40%, lo cual obligó a que el Ministerio de Finanzas y el IESS, suscribieran convenios de compromiso de pago correspondientes a los años 2008 y 2010, por un valor total de USD. 858 466 541.55 dólares, del cual, apenas "USD. 96 334 855.17 dólares [100] correspondiente a intereses y multas fue cancelado mediante una transferencia realizada por dicha cartera de Estado" (INFORME No. DA4-0007-2012, 2014: 8), el resto, por medio de un nuevo "convenio de pago, fue cubierto con bonos estatales"[101] (OROZCO, 2015).

Desde el 2010 hasta finales del 2014, el Estado ecuatoriano, en total entregó al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por concepto del 40% de aporte al Seguro de Pensiones, "USD. 176 400 000 dólares en efectivo y USD. 3 366 300 000 dólares., en bonos estatales a 10 o 12 años de plazo, con una tasa de interés del 7% u 8%, aquello significa que estos compromisos de pago deberán hacerse efectivos desde el año 2022."[102] (OROZCO, 2015).

La entrega de los montos correspondientes al aporte del 40% a este Seguro, en bonos[103], implica que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ha tenido que utilizar sus propios recursos para cubrir ese porcentaje, con lo cual anualmente, ha debido tomar el ahorro previsional administrado por el BIESS, mientras transcurre el tiempo en el que se vuelva exigible el cumplimiento de los compromisos de pago (bonos).

---

[99] El Informe No. DA4-0007-2012, (2012: 9) que contiene el examen especial realizado por la Contraloría General del Estado, sobre la deuda del Estado con el IESS por el 40% de aporte al Seguro IVM, señala que el período comprendido entre enero de 1985 y diciembre del 2007, la deuda del Estado con el Fondo de Pensiones apenas ascendía a USD. 888 358 008.75 dólares, la misma que fue calculada de conformidad con la tasa de conversión entre el sucre y el dólar americano y fue cancelada en el 2008.

[100] Ver Cuadro No. 12. Deuda del Estado con el Seguro IVM.

[101] El citado informe de la Contraloría General del Estado señala que desde enero del 2008 hasta diciembre del 2009, incluidos los intereses por liquidar correspondientes hasta marzo del 2010, la deuda del Estado ascendía a USD. 858 466 541.55 dólares. (Informe No. DA4-0007-2012, 2012: 9).

[102] Ver Cuadro No. 13. Pago del 40% al Seguro IVM.

[103] El pago del 40% al Seguro IVM en bonos, no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 290 número 3 de la Constitución de la República del Ecuador pues, este rubro constituía un gasto permanente (SUBSECRETARÍA DE PRESUPUESTO, 2014: 32 y 33); por ende, con endeudamiento público, que conforme a lo previsto en el artículo 123 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010: 41) "comprende la deuda pública (…) proveniente, entre otras, de colocaciones de bonos", no se podía cubrir la obligación legal del Estado de complementar la prestación de jubilación de vejez, puesto que el artículo 126 ibídem, prohíbe el endeudamiento para gasto permanente; aun así, durante dicho período como se detalla en el Cuadro No. 13. Pago del 40% al Seguro IVM, un 95% fue financiado con bonos estatales.

La obligación legal del Estado de contribuir con el 40% a este Seguro, teniendo en cuenta la Resolución No. CD. 475, referente al Presupuesto para el ejercicio financiero del año 2015 (2014: 4) "representaba alrededor de 1266 millones de dólares anuales"[104], monto que año tras año debía ascender de acuerdo con el número de jubilados de vejez; con todo, en abril del 2015, al entrar en vigencia la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, la responsabilidad del Estado pasó a ser de carácter subsidiario, ya que solo en caso de que el IESS no cuente con los recursos necesarios para la cobertura de dichas prestaciones, el Estado deberá financiarlas.

2.2.4.1.2.1. Supresión del aporte estatal al financiamiento de las pensiones jubilares.

El 20 de abril del 2015, el artículo 68.1 de Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, publicada en el Registro Oficial Tercer Suplemento No. 483, sustituyó al artículo 237 de la Ley de Seguridad Social, por la siguiente norma:

> Art. 237.- Financiamiento.- El Estado ecuatoriano reconoce el derecho a la seguridad social de todas las personas, independientemente de su situación laboral. El Estado Central será responsable subsidiario y garantizará el pago de las pensiones del Sistema de Seguridad recursos económicos para cubrir las obligaciones en curso de pago del Seguro General Obligatorio y del régimen especial del Seguro Social Campesino.
> En este caso, se deberá incorporar en el Presupuesto General del Estado los recursos respectivos, aún sobre otros gastos, únicamente cuando el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no cuente con los recursos económicos para cubrir las obligaciones en curso de pago del Seguro General Obligatorio y del régimen especial del Seguro Social Campesino (…).

Como resultado de esta reforma y conforme a la Resolución No. CD. 475 del Consejo Directivo del IESS, que contiene el presupuesto para el año 2015 (2014: 4), el Fondo de Pensiones dejó de percibir USD. 1 266 175 151.88 dólares [105] correspondientes al aporte estatal; por ello, para suplir ese rubro y cubrir el faltante, el Seguro de Pensiones solo en el año 2016, tendría que tomar de su reserva "la suma de USD. 1 588 573 549.00 dólares, bajo la denominación de "Recuperación de Inversión"", como dispone el artículo 2 de la Resolución No. CD. 507 del Consejo Directivo del IESS (2015: 4), la cual determinó el

[104] Para el año 2015, el Estado debía aportar USD. 1 266 175 151. 88 dólares anuales. Cada año este monto variaba en relación con el número de jubilados, el cual cada año iba y continúa en aumento.
[105] Esta Resolución determina en su artículo 2, el Fondo presupuestario anual del IESS para el ejercicio financiero del 2015, en la cual consta el monto que al Estado le correspondía entregar, hasta el año 2015, por concepto del 40% de aporte a este Seguro.

presupuesto para el ejercicio financiero del año 2016, ya sin el aporte estatal del 40% al Seguro IVM.

Esta situación, nuevamente, ocasionó que en la Resolución No. CD. 545 del Consejo Directivo del IESS, acerca del presupuesto para el ejercicio financiero del año 2017, se proceda a otra "Recuperación de Inversiones", la cual "ascendería al monto de USD. 1 752 870 540.00 dólares" (RESOLUCIÓN No. CD. 545, 2016: 4). Así mismo, en la Resolución No. CD. 567 del Consejo Directivo del IESS, referente al presupuesto para el ejercicio financiero del año 2018, la recuperación de inversiones "alcanzaría USD. 1 669 581 655.00 dólares" (RESOLUCIÓN No. CD. 567, 2017: 6).

Esta recuperación implica que el BIESS ha dejado de invertir los recursos de la reserva del Seguro de Pensiones, para entregarlos al IESS, con la finalidad de cubrir la totalidad de las obligaciones, las cuales como ya ha sido señalado en este Capítulo, no alcanzan a ser financiadas exclusivamente con el aporte de la población afiliada; por lo tanto, cada año se produce una progresiva reducción de esa reserva constituida durante años de ahorro de las aportaciones de la población afiliada.

La Compañía ACTUARIA CONSULTORES CÍA. LTDA., en su informe presentado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en marzo del 2013, con corte a diciembre del 2010, realizó proyecciones hasta el año 2050[106] y precisó que el 40% de aporte estatal, tanto en curso de pago como el proyectado hasta el año 2050, en valor actuarial traído al 2010, "ascendía aproximadamente a USD. 65 865 millones de dólares" (ACTUARIA, 2013: 8).

Además, determinó que para el sostenimiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, resultaba fundamental mantener el "porcentaje de financiamiento a cargo del Estado, de lo contrario el déficit actuarial se incrementaría a 71 007 millones de dólares" (ACTUARIA, 2013: 8), esto refleja que, aquellas proyecciones ya sugerían la necesidad de adoptar medidas técnicas destinadas a reducir ese déficit para poder garantizar las prestaciones de los futuros pensionistas.

En este sentido, la compañía VOLRISK CONSULTORES ACTUARIALES CIA. LTDA, en el informe denominado *Cambio en las tasas de contribución de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, Seguro de Riesgos del Trabajo y Seguro de Salud Individual y*

[106] Este estudio determinó que para aquella época, aún con el porcentaje de aporte estatal, "el déficit actuarial del fondo de pensiones era de 5.142 millones de dólares, lo cual representaba el 9% del PIB ecuatoriano de dicho año" (ACTUARIA, 2013: 8).

Familiar, realizado con posterioridad a la supresión de la obligación legal del Estado de contribuir con el 40% al Seguro IVM, determinó que con la "tasa de aportación al seguro de pensiones, en ese entonces, del 9.74% y 11.74%, el déficit actuarial para el 2026 (proyección hasta el 2053), ascendería a los 208 841 millones de dólares" (VOLRISK, 2015: 43); este exorbitante monto, con la aplicación de la Resolución No. CD. 501 del Consejo Directivo del IESS, se reduciría ligeramente "a USD. 196 748 millones de dólares" (VOLRISK, 2015: 43); por ello, para precautelar la sostenibilidad del Seguro IVM en el largo plazo, era fundamental la continuidad de este aporte.

Este mismo Informe Actuarial establece que la situación actual del Seguro IVM (sin aporte estatal y con la reducción de la tasa de aportación) generará que el 2026 sea el último año con reserva positiva[107]; de modo que, a partir del 2027, de no existir reformas estructurales al sistema de financiamiento de este Fondo, al no contar con el ahorro previsional (reserva) y por la insuficiencia de los aportes de la población afiliada[108], la situación financiera del Seguro de Pensiones sería insostenible.

Ahora bien, la reforma al artículo 237 de la Ley de Seguridad Social dispone que el rol del Estado, en el pago de las pensiones jubilares, será subsidiario pues, solo en caso de que "el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no cuente con los recursos económicos para cubrir las obligaciones prestacionales por concepto de pensiones del Sistema de Seguridad Social, el Estado garantizará dicho pago" (LEY ORGÁNICA PARA LA JUSTICIA LABORAL, 2015: 15); aun así, no se han previsto los parámetros que delimiten esta responsabilidad subsidiaria, porque podría suceder que el IESS cuente con ciertos recursos, producto de la tasa de aportación mensual, pero que estos no sean suficientes para cubrir una pensión más o menos digna, ¿en este supuesto el Estado debería intervenir? La respuesta de acuerdo a esta norma sería no, ya que el Estado solo debe intervenir, cuando el IESS no disponga de recursos; y por tanto, los futuros pensionistas podrían llegar a percibir, en el mejor de los casos, pensiones ínfimas.

[107] Ver Cuadro No. 11. Evolución y proyecciones de la reserva del Seguro IVM (en millones de dólares).
[108] Los aportes a la seguridad social resultarán escasos tomando en consideración varios factores entre ellos: la tasa de crecimiento poblacional, tasa de natalidad y la tasa de crecimiento de la población de 60 años y más, las cuales muestran una reducción de los nacimientos y un aumento de la población en edad de jubilación y de su esperanza de vida a partir de su jubilación: Ver Cuadros No. 4, 5 y 6, con el respectivo detalle.

Al respecto, el ex presidente del Consejo Directivo del IESS, señor Richard Espinosa Guzmán (2015: 1 y 2), en una carta dirigida al presidente de la Revista Vistazo[109], afirmó que "(…) la Ley de Justicia Laboral no eliminó este requisito (aporte estatal del 40%), sino que, (…) se sustituyó este porcentaje por la garantía del Estado para el pago de las pensiones cuando el IESS lo requiera y en los porcentajes necesarios, incluso el 100%"; pero, en la Ley, en cuestión, no existen mayores detalles acerca de esta garantía; por lo que es dable aseverar que, con ella, el porvenir de los afiliados ha quedado sujeto a la expectativa de que la situación económica del Estado ecuatoriano sea positiva, para que en pocos años existan los recursos necesarios para la cobertura de las prestaciones.

El argumento principal para la supresión del porcentaje de aporte estatal a este Seguro, fue que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tenía superávit pues según lo manifestado por el, ex presidente del Consejo Directivo del IESS, señor Richard Espinosa Guzmán, ante el Pleno de la Asamblea Nacional durante el segundo debate del proyecto de Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, "en ingresos el IESS tendrá un total de USD. 3469 millones de dólares y los gastos previsionales y de funcionamiento serán de USD. 2969 millones de dólares; por lo que la proyección presupuestaria del Instituto, a diciembre del 2015, demuestra que el IESS tendrá superávit de USD. 509 millones dólares" (IESS, 2015).

Esta afirmación adolece de dos grandes fallas; la primera debido a que los aportes mensuales de cada afiliado no son destinados a una caja común, sino que son distribuidos en cada uno de los seguros; y, la segunda, en los presupuestos de los años 2016 y 2017 (Resoluciones No. CD. 507 y CD. 545) se ha colocado como "ingreso" del Fondo de Pensiones, a los recursos que provienen de la reserva formada luego de años de aportes, los cuales de ningún modo, pueden ser contabilizados para aseverar la existencia de superávit, porque no constituyen un ingreso, son ahorro.

Acerca de este último punto, las resoluciones No. CD. 507 y CD. 545 del Consejo Directivo del IESS son claras al determinar que los ingresos (aportes) del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, son inferiores a los egresos (gastos prestacionales); por esa razón, han tenido que realizar "recuperaciones de inversiones"; por lo que, lo único que se evidencia

[109] A través de esta carta, el ex presidente del Consejo Directivo del IESS, señor Richard Espinosa, solicitó la rectificación de varios aspectos tratados en los artículos "Más golpes al IESS", "Caída y limpia al IESS", publicadas en la Revista Vistazo.

es el déficit de caja de este Seguro[110], el cual, se ha venido presentando desde el año 2014, como resalta el Memorando Interno No. IESS-DSP-2015-0001-M, de la Dirección del Sistema de Pensiones.[111]

La constitucionalidad, la legalidad y la tecnicidad de esta reforma han sido muy cuestionadas; la primera, debido a que el artículo 371 de la Constitución de la República del Ecuador (2008: 174) dispone que las prestaciones de la seguridad social serán financiadas, entre otros, por "los aportes y contribuciones del Estado"[112], es decir, por mandato constitucional al Estado le corresponde contribuir con el financiamiento de las prestaciones otorgadas por el sistema de seguridad social; aunque, a través de esta reforma, esa obligación de pago ha pasado a ser una garantía subsidiaria que ha generado la toma de recursos de la reserva, porque como consta en párrafos anteriores, para la aplicación de esta reforma "no se han previsto mecanismos sustitutivos de financiamiento, ni tampoco se ha determinado el momento, el monto, ni con cargo a cuáles recursos"(GUARDERAS, 2015: 5), se garantizará el pago de las pensiones jubilares de la población ecuatoriana afiliada al IESS.

Adicionalmente, esta reforma vulnera uno de los principios que rigen el ejercicio de los derechos y que consiste en que "el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva (…)" (CONSTITUCIÓN, 2008: 12); por lo que, según este mandato de optimización, "cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos, será inconstitucional" (CRE, 2008:12); en este caso, la supresión del aporte estatal, a pesar de la necesidad de auxilio para el complemento de esta prestación que no alcanzaba a ser financiada únicamente con el aporte de los afiliados (principio de subsidiariedad), y al no haber incorporado alternativas de financiamiento, ha ocasionado la disminución de los ingresos al Seguro IVM y del ahorro

[110] En el 2015, la Dirección del Sistema de Pensiones ya indicaba que el año 2013 fue el último año en el que los ingresos fueron suficientes para cubrir los egresos, al punto de que incluso existió un superávit de USD. 122.9 millones de dólares; con todo y con eso, desde el año 2014 y con mayor incidencia en el año 2015, "el Seguro de Pensiones ha venido presentando déficit de caja, porque los ingresos (aportes) ya no cubren las necesidades para el pago de las pensiones del año 2015 presentándose un déficit de USD. 473 millones de dólares" (MEMORANDO INTERNO No. IESS-DSP-2015-001-M, 2015: 15).

[111] Ver Cuadro No. 10. Ingresos por aportes al Seguro IVM y egresos.

[112] Además, esta reforma está en contra de lo que dispone el número 15, del artículo 83, de la Constitución de la República del Ecuador, en el sentido de que los ciudadanos tienen el deber de cooperar con el Estado y con la comunidad en la seguridad social, de lo cual se colige que, si bien los ciudadanos afiliados tienen que aportar para el financiamiento de las prestaciones ofrecidas por el sistema de seguridad social, el Estado también debe hacerlo como mecanismo de cumplimiento de su deber de garantizar la población afiliada, su derecho constitucional a la seguridad social.

previsional (reserva de este Fondo), este último, por su utilización anticipada, para financiar el déficit de caja producido por la ausencia de la contribución del Estado.

La segunda, en cuanto a su legalidad, cabe destacar que el sistema de seguridad social, por mandato constitucional y legal, se sustenta en el principio de subsidiariedad, el cual, como fue analizado en el Capítulo I, consiste en la asistencia "obligatoria del Estado para robustecer las actividades de aseguramiento y complementar el financiamiento de las prestaciones que no puedan costearse totalmente con las aportaciones de los asegurados" (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 2).

Esta medida constituye una evidente vulneración de los principios sobre los que se sustenta el sistema de seguridad social en el Ecuador, ya que el Estado obligatoriamente debe financiar aquellas prestaciones que no logran ser cubiertas completamente por la población afiliada; como en el caso de las pensiones jubilares de vejez concedidas por el Seguro IVM, pues, el Informe Schoenbaum, en aquella época, ya establecía que los afiliados alcanzaban a cubrir solo el 60% de cada pensión; por lo cual, para cubrir esa diferencia se le impuso al Estado la obligación de contribuir con el 40%.[113]

Finalmente, respecto de la tercera, referente a la tecnicidad de esta reforma, cabe destacar que para su implementación "no existieron estudios técnicos, ni se previeron otras formas de financiamiento" (REYES, 2017) que pudieran garantizar la sostenibilidad del Seguro IVM; inclusive, tampoco se tomó en cuenta el resultado de estudios actuariales anteriores, uno de ellos, el realizado por la Compañía ACTUARIA, que en el año 2013 ya advirtió que "si se eliminaba el aporte estatal, el déficit actuarial de este Fondo se incrementaría a USD. 71 007 millones de dólares" (ACTUARIA, 2013: 8); por lo que, resulta acertado señalar que "esta supresión careció de respaldo técnico"[114] (REYES, 2017), porque solo se dejó de lado esta obligación, sin reparar en el detrimento que produciría a la reserva del Seguro IVM, administrada por el BIESS.[115]

[113] Se debería elaborar estudios actuariales que determinen el porcentaje de cada pensión jubilar que, en la actualidad, alcanzan a cubrir los afiliados activos al IESS.

[114] Al parecer, la supresión del aporte estatal al Seguro IVM, por concepto de pensiones jubilares, tuvo la finalidad de disminuir el porcentaje de la deuda pública (interna) con relación al PIB, para continuar con la política gubernamental de endeudamiento (GUARDERAS, 2015: 5).

[115] En un sistema de reparto, el fondo de pensiones debe contar con una reserva que le permita sostener a los pensionistas futuros ante escenarios negativos como la disminución de la masa poblacional, del porcentaje de natalidad o la situación económica del Estado; mas, en el caso del Seguro IVM, su patrimonio cada año irá disminuyendo hasta desaparecer, precisamente por la influencia de dichos factores pero también por reformas legales y reglamentarias carentes de sustento técnico. Ver Cuadro No. 11. Evolución y proyecciones de la reserva del Seguro IVM (en millones de dólares).

2.2.4.1.3. La reserva del Fondo de Pensiones y las inversiones del BIESS.

Desde su creación, el sistema de financiamiento el Seguro de Pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ha sido de reparto, lo cual, ha hecho necesaria la existencia del ahorro y su correspondiente inversión para cubrir las obligaciones prestacionales del futuro; por ello y debido a que al inicio los egresos del Seguro IVM eran mínimos, a lo largo del tiempo se ha ido formando una reserva que se ha nutrido de aquellos recursos aportados por los asegurados y que han excedido al monto total de los gastos prestacionales anuales.

Este ahorro ha sido destinado a la inversión para que el rendimiento que fuera generando, permitiera aumentar los años de vida útil de este Seguro, con el propósito de salvaguardar su sostenibilidad en el largo plazo.

Hasta el 2001, los aportes a la seguridad social pasaban a una suerte de caja común, de la que se utilizaban los recursos para financiar las diversas prestaciones, sin contar con balances y estudios financieros y actuariales actualizados, a través de los cuales se pudiera determinar la situación de la seguridad social. Aquello provocó, como se indicó con antelación, que el IESS atravesara por una gran crisis que obligó a la conformación de la denominada Comisión Interventora del IESS que, para solucionar dicha problemática, se encargó de elaborar un proyecto de ley, tratado por el Congreso Nacional, el cual, luego de varias modificaciones, fue aprobado y finalmente en noviembre del 2001, entró en vigencia la Ley de Seguridad Social, la cual, distribuyó a las prestaciones en cuatro seguros con patrimonio independiente; con esta separación[116], la reserva del Seguro de Pensiones "se consolidó con USD. 300 millones de dólares" (CORRAL, 2017).

La reserva de este Seguro fue administrada por la Comisión Técnica de Inversiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; empero, al entrar en vigencia la Constitución de la República del Ecuador (2008), la Disposición Transitoria Vigesimotercera ordenó la creación de una "entidad financiera de propiedad del IESS, cuya función sería la administración de los fondos, bajo criterios de banca de inversión y con el objetivo de generar empleo y valor agregado" (CONSTITUCIÓN, 2008: 138).

En cumplimiento del mandato constitucional, en el 2009, entró en vigencia la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) (2009: 4), cuyo artículo 2

[116] De acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley de Seguridad Social, (Ley No. 2001-55), (2001: 11) cada seguro es independiente, cuenta con un patrimonio propio; y por tanto, debe contar con sus propios estudios actuariales, balances y presupuesto.

dispone que esta entidad ha sido creada para, entre otras actividades, "administrar los fondos previsionales públicos del IESS, para la prestación de servicios financieros, para atender los requerimientos de sus afiliados activos y jubilados", con lo cual, el IESS dejó de encargarse de la inversión del ahorro previsional, pues esta pasó a ser atribución exclusiva de la entidad financiera de su propiedad.

Para el cumplimiento del objeto del BIESS, esta institución "podrá realizar operaciones de banca de inversión; adicionalmente, previa autorización de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, podrá ejecutar otras actividades" (LEY BIESS, 2009: 4).

La Resolución No. 292-2016-F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (2016: 2) [117], establece que las inversiones del BIESS "se realizarán en consideración a la naturaleza de cada fondo y de acuerdo con las condiciones del mercado y a la entrega de las prestaciones". Por tal motivo, debido a la naturaleza del Seguro IVM, esta Resolución dispone que las inversiones que el BIESS realice con los recursos de este Fondo, siempre serán a largo plazo[118] y las ha clasificado en las siguientes categorías:

- Inversiones privativas: Son realizadas de forma directa entre el BIESS y los asegurados, a través de préstamos hipotecarios, quirografarios y prendarios e inversiones en bienes inmuebles. Estas inversiones no pueden superar en su conjunto el 50% del valor de mercado del portafolio del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. (RESOLUCIÓN No. 292-2016-F, 2016: 4).

  Previo a la realización de este tipo de inversiones, se debe contar con los "estudios técnicos correspondientes en los que se determinarán los montos, plazos, tasas, garantías y demás condiciones de las colocaciones en función de las normas y del mercado" (RESOLUCIÓN No. JB-2009-1406, 2009: 4).

[117] La Disposición General Segunda del Código Orgánico Monetario y Financiero (2014: 81), establece que "la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera asumirá todas las funciones en materia de política y regulación que las leyes vigentes a la fecha de promulgación de este Código, otorgan a la Junta Bancaria"; por lo tanto, en ejercicio de sus atribuciones legales, el 28 de octubre del 2016, reformó a la Resolución No. JB-2009-1406 que, contiene las *Normas para regular las operaciones del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.*

[118] La misma norma ordena que las inversiones a largo plazo son superiores a cinco años (RESOLUCIÓN No. 292-2016-F, 2016: 4).

- Inversiones no privativas: Son aquellas operaciones financieras realizadas por el BIESS con el sector privado y público. Esta modalidad de inversión puede ser de dos tipos:
    - Inversiones no privativas en renta fija: Son realizadas mediante la adquisición de bonos, obligaciones, cuotas de participación, fideicomisos, titularizaciones, títulos valores de gobiernos soberanos (RESOLUCIÓN No. 292-2016-F, 2016: 4).

      Estas inversiones cuentan con límites máximos, así: las inversiones en títulos valores de renta fija emitidos por el sector público (bonos) no pueden superar el 75% del valor de mercado del portafolio de este Seguro; entretanto, los títulos valores de renta fija emitidos por el sector privado no financiero pueden ser de hasta el 100% del valor de mercado de este portafolio (RESOLUCIÓN No. 292-2016-F, 2016: 4).
    - Inversiones no privativas en renta variable: Son realizadas por medio de fideicomisos de participación, acciones de empresas locales e internacionales, cuotas de participación en fondos de inversión. (RESOLUCIÓN No. 292-2016-F, 2016: 2).

      Los límites a esta modalidad de inversiones son los siguientes: cuando se invierta en títulos de renta variable del sector privado no financiero negociados en la bolsa de valores, el porcentaje no podrá ser superior al 30%; cuando se trate de títulos emitidos por organismos multilaterales de crédito, la inversión no podrá superar el 25%; en caso de valores emitidos dentro de un proceso de titularización realizado por el BIESS, no podrá exceder el 15%. En todos los casos, el porcentaje se obtiene en relación con el valor total de mercado del portafolio de este Seguro. (RESOLUCIÓN No. 292-2016-F, 2016: 2).

      Finalmente, en cuanto a los fideicomisos y negocios fiduciarios, el BIESS puede constituir fideicomisos, ya sea como medio o como mecanismo para realizar inversiones o desinversiones, hasta el 40% del valor de este portafolio en el mercado (RESOLUCIÓN No. 292-2016-F, 2016: 2).

2.2.4.1.3.1. El patrimonio y el portafolio de inversiones del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y su administración.

En la actualidad, la reserva del Seguro de Pensiones "representa el 45% de la totalidad de fondos previsionales administrados por el BIESS" (BIESS, 2017: 30); la cual, había venido creciendo a lo largo del tiempo hasta el 2015, cuando llegó a su punto más

álgido, con USD. 9 465 352 574.98 dólares (Informe No. DADSySS-0023-2017, 2017: 9)[119]; mas, a partir del siguiente año ha ido decreciendo hasta que en el 2017, ha llegado a USD. 7 984 millones de dólares (ESPINOSA, 2017)[120].

Dicha situación fue generada por varias reformas legales y reglamentarias, entre ellas: la supresión del aporte estatal del 40% y el cambio de la tasa de aporte a este Fondo, pues para cubrir los faltantes producidos por la disminución de ingresos del Seguro IVM, solo en el 2016 y en el 2017, el BIESS "ha dejado de invertir un total de USD. 3 341 444 089 dólares" (RESOLUCIONES No. CD. 507 y CD. 545, 2016 y 2017: 4),[121] para entregarlos al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a fin de que pueda cubrir el déficit de caja de este Seguro.

Como consecuencia de estas medidas, el BIESS continuará entregando al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en promedio un monto superior a los USD. 1 600 millones de dólares anuales, a más de las rentas de las inversiones y multas que también son utilizadas para financiar las prestaciones ya que los ingresos por aportes no son suficientes para cubrir los egresos prestacionales (RESOLUCIONES No. CD. 507 y CD. 545, 2016 y 2017: 4); de modo que, la reserva se irá debilitando de forma paulatina; y con ello, el monto de las inversiones, el cual, cada año también será inferior.

Así, mientras en el "2015, luego de un notorio crecimiento, el valor en el mercado de este portafolio era de USD. 8 537 000 000 dólares; en el 2016, este monto se redujo a USD. 7 468 000 000 dólares[122], con tendencia a seguir decreciendo"[123] (CORRAL, 2017), lo cual es perjudicial para el Seguro IVM, pues esto significa que el BIESS invertirá menos; por consiguiente, los años que tenga el Seguro IVM para cubrir las prestaciones también disminuirán.

[119] Ver Cuadro No. 11. Evolución y proyecciones de la reserva del Seguro IVM (en millones de dólares).
[120] Por su parte, el presidente de la Cámara de Comercio de Quito, afirma que en el año 2017, la reserva del Seguro IVM, habría sido de USD. 6 854 millones de dólares; y a la vez, señala que dentro de cuatro años ya no habrían recursos en el Fondo de Pensiones, lo cual resulta coherente tomando en cuenta que cada año han estado y continuarán tomando más de USD. 1 600 millones de dólares para cubrir las obligaciones prestacionales en curso de pago.
[121] Las resoluciones No. CD. 507 y No. CD. 545, del Consejo Directivo del IESS contienen el presupuesto para los años 2016 y 2017, respectivamente, en ellas bajo la modalidad "recuperación de inversiones, en el año 2016, el BIESS dejó de invertir USD. 1 588 573 549 dólares y en el 2017, USD. 1 752 870 540 dólares.
[122] Si el valor en el mercado del portafolio de inversiones del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte es inferior cada año, el monto de las inversiones también lo será, porque los límites en cada modalidad son calculados con base en dicho valor en el mercado.
[123] Ver Cuadro No. 14. Evolución de las inversiones del Seguro IVM (en millones de dólares).

Acerca de aquello, el Informe presentado por la compañía VOLRISK (2015: 43), como ya fue mencionado, determina que "el 2026, será el último año en el que este Seguro cuente con los recursos suficientes para la cobertura de las prestaciones, es decir, hasta ese momento tendrá reserva positiva", ya que, a partir del 2027, este Fondo solo contará con el aporte de cada asegurado, el cual, a pesar del incremento de la tasa de aportación a 10.46% (año 2021), esta será exigua para la cobertura ofrecida pues, según el Informe No. DADSySS-0023-2017 (2017: 28) de la Contraloría General del Estado, en máximo "10 años, el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte estará en una situación de insolvencia ya que no tendrá los recursos suficientes para cumplir sus obligaciones".

En cuanto a la administración de la reserva del Seguro IVM, por parte del BIESS, la Dra. Carmen Corral (2017) señala que otro aspecto que causa preocupación en el futuro de estos recursos previsionales, a más de la paulatina descapitalización de este Fondo, es la falta de diversificación del riesgo de las inversiones efectuadas, las cuales, por lo analizado con anterioridad, siempre serán a largo plazo (RESOLUCIÓN No. 292-2016-F, 2016). El dilema radica en que la información proporcionada por la, entonces, Ministra de Finanzas (E) Madeleine Abarca, revela que la deuda del Estado con el IESS, en el 2016 "ascendió a 8 379.4 millones de dólares, correspondientes a inversiones a largo plazo" (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, 2016).

De lo anterior, se desprende que gran parte de esa deuda habría sido adquirida con recursos obtenidos del Seguro de Pensiones, mediante la adquisición de bonos estatales "a 10, 12 y 15 años plazo[124] (inversiones a largo plazo), a tasas de interés que oscilan entre el 6.5, 7 y 7.5%" (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, 2016).

Aquello evidenciaría la gran dependencia de las inversiones del BIESS, realizadas con los fondos de este Seguro, a un solo agente: el Estado; en dicho escenario, aunque existan límites (75% del valor en el mercado del portafolio (RESOLUCIÓN No. 292-2016-F (2016:4)), con esta reiterada modalidad de inversión, "se le ha quitado liquidez al Fondo de Pensiones" (CORRAL, 2017); y, por ello, surge la interrogante de "si, en el futuro, el Estado contará con los recursos indispensables para cumplir con el compromiso contenido no solo en estos títulos de renta fija (bonos), como modalidad de inversión, sino también respecto de aquellos que fueron entregados por concepto del aporte estatal del 40%, mientras estuvo vigente esa

[124] La Resolución No. 292-2016-F (2016: 4) dispone que las inversiones a largo plazo son superiores a cinco años.

obligación del Estado (2008-2015) ya que, por las particularidades del traspaso de estos bonos estatales, es pertinente afirmar que "han sido utilizados para solucionar los problemas fiscales del Estado (falta de liquidez)" (CORRAL, 2017).

2.2.5. El Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y la garantía de buen gobierno del IESS.

En este Capítulo, se analizaron las condiciones para el adecuado funcionamiento de los fondos de pensiones, entre ellas, constan la supervisión de los entes de control y la transparencia de la información acerca de su situación financiera y actuarial; así, en Ecuador, el control de los recursos administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en referencia al número 2, del artículo 212 de la Constitución de la República del Ecuador, le corresponde a la Contraloría General del Estado[125]; entretanto, el buen gobierno de la institución, es garantizado por el Estado ecuatoriano, por lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley de Seguridad Social, a través de la supervisión y del control ejercido por la Superintendencia de Bancos. [126]

A ambas entidades les atañe realizar un control posterior de las medidas adoptadas para la administración de los recursos que han ingresado al IESS; con todo, en los últimos años no ha existido este rol controlador de parte de dichas instituciones; así por ejemplo, luego de dos años de la adopción y aplicación de la Resolución No. CD 501, por medio de la cual, el Consejo Directivo del IESS disminuyó la tasa de aporte al Seguro IVM, sin considerar disposiciones legales ni tampoco alternativas de financiamiento, únicamente, la Contraloría General del Estado, y después de dos años de vigencia de la medida, emitió el Informe No. DADSySS-0023-2017[127], en el cual, a pesar de aseverar la posible situación de insolvencia a la que se enfrentaría este Fondo, entre otras, a causa de esta Resolución, como

[125] El artículo 306 de la Ley de Seguridad Social (2001: 43) dispone que "la Contraloría General del Estado ejercerá el control de los recursos de las entidades públicas del Sistema Nacional de Seguridad Social, en este caso el IESS".

[126] Acerca de las atribuciones propias de cada entidad, el artículo 8 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (2003: 3), dispone que "el control interno, la eficiencia de las prestaciones y la legalidad de actos y contratos" constituyen atribuciones de la Contraloría General del Estado; mientras que, a la Superintendencia de Bancos, a través de la INSS, le corresponde "controlar al IESS y principalmente las inversiones, los cálculos actuariales y la constitución, organización, funcionamiento y liquidación de las entidades depositarias del ahorro previsional"; además, esta norma prevé que ambas entidades tienen la posibilidad de "realizar convenios interinstitucionales de coordinación y cooperación" (REGLAMENTO LOCGE, 2003: 3). En virtud de aquello, "los convenios realizados entre estas instituciones, a la Superintendencia de Bancos le corresponde el control de los servicios y prestaciones brindadas por el IESS y a la Contraloría la realización de auditorías de todos los estados financieros de la entidad" (CORRAL, 2017).

[127] Ver Nota al pie de página No. 126. Este control debía haber sido ejercido por la INSS de la Superintendencia de Bancos

se analizó con anterioridad, no ha emitido ningún pronunciamiento acerca de una posible derogatoria de la misma.

Además, aunque el IESS sea una entidad pública motivo por el cual, toda la información referente a los seguros que administra debiera estar al acceso de la población afiliada, mediante la Resolución No. SB-2015-742, la Superintendencia de Bancos le ha otorgado el carácter de reservado a "todos los estudios actuariales de las instituciones del sistema nacional de seguridad social y a los análisis que sobre ellos se realicen" (Oficio No. IESS-DG-2017-0197-OF, 2017: 1), al amparo del artículo 72 del Código Orgánico Monetario y Financiero (2014: 26) el cual dispone que "serán escritos y reservados los informes de auditoría, inspección, análisis y los documentos que el Superintendente califique como tales, con el propósito de precautelar la estabilidad de las entidades financieras públicas y privadas".

De esta norma se deduce que dichos documentos serán declarados como reservados para la buena marcha de las entidades financieras; pero, el IESS no es una entidad financiera e incluso los estudios actuariales no reúnen las calidades descritas en esta disposición; por ende, haberles otorgado la calidad de reservados es ilegal, ya que toda esta documentación es información pública.

Esta falta de transparencia y publicidad de la información del IESS, aunada al escaso o ausente control, se refleja claramente en la inexistencia de informes actualizados acerca de la situación financiera y actuarial real de cada uno de los seguros administrados por el IESS, ya que, el 2014 fue el último año en el que esta Institución publicó información sobre este particular. A partir de dicha fecha, prácticamente ya han transcurrido tres años en los cuales, la población afiliada no ha tenido, ni tiene acceso a ninguna información adicional; por tal motivo, solo resta concluir mencionando que las condiciones de funcionamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS son muy cuestionables.

CAPÍTULO III

LA SOSTENIBILIDAD DEL SEGURO DE PENSIONES DEL IESS, El ROL DEL ESTADO ECUATORIANO Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA SEGURIDAD SOCIAL

3.1. Sostenibilidad del Seguro de Pensiones del IESS: Reformas normativas y modelo de financiamiento.

"La sostenibilidad financiera de todo sistema de pensiones es uno de los retos más importantes a los que se enfrentan las sociedades modernas" (DOMÍNGUEZ, 2011: 3) ya que, todo fondo de pensiones se encuentra sujeto a la situación económica del Estado; y, en el caso de un sistema de reparto, incluso al factor demográfico, pues la salud financiera del seguro y las prestaciones otorgadas por el ente rector de la seguridad social dependen de las cotizaciones que los afiliados realicen a la seguridad social.

Ahora bien, en el capítulo anterior, se estableció que el sistema de pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es de carácter contributivo y que desde su creación hasta la actualidad continúa siendo financiado mediante un modelo de reparto, lo cual significa que los aportes realizados por la población afiliada deben ser de tal magnitud que, sean capaces de cubrir las prestaciones que correspondan a los pensionistas.

En este sentido, para garantizar la sostenibilidad del sistema en el corto, mediano y largo plazo se requiere de la confluencia de varias condiciones, entre ellas, las siguientes: a) una relación razonable "entre la población afiliada activa y el número de pensionistas" (PWC, 2008: 7); b) la adopción de medidas que aseguren el crecimiento de los ahorros de la población afiliada, puesto que el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS no solo depende de los aportes de los asegurados, ya que también cuenta con los ahorros previsionales administrados por el BIESS, los cuales constituyen la reserva de este seguro para financiar las obligaciones prestacionales futuras; y, c) la realización periódica de estudios actuariales para determinar la solvencia y la sostenibilidad del fondo, para "con base en ellos, realizar cualquier modificación al sistema" (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 35).

En los últimos años, el Seguro de Pensiones ha sufrido una serie de alteraciones que, a más de contravenir disposiciones contenidas en la Constitución de la República del Ecuador, en los instrumentos internacionales en materia de seguridad social y en la Ley de Seguridad Social, han causado perjuicios a su esquema de financiamiento y a su

sostenibilidad, debido a que han provocado el uso anticipado del ahorro previsional administrado por el BIESS para la cobertura de las prestaciones del presente. Algunas de estas medidas han sido la supresión del aporte estatal del 40% al financiamiento de las pensiones jubilares y la disminución de la tasa de aportación a este Seguro, ambas analizadas en el capítulo anterior.

Este panorama conjuntamente con las dificultades propias del sistema de financiamiento de reparto, han afectado y continuarán afectando, en sobremanera, la solvencia financiera del Fondo de Pensiones; y con ello, al derecho constitucional a la seguridad social de la población asegurada. En los párrafos subsiguientes, se analizará la sostenibilidad de este Seguro en relación con: el rol del Estado ecuatoriano, el impacto de otras reformas legales y reglamentarias y las particularidades de su sistema de financiamiento.

3.1.1. El rol del Estado en materia de seguridad social: financiamiento de los seguros de pensiones.

A lo largo de los capítulos precedentes, se ha hecho hincapié en que "la seguridad social es uno de los derechos fundamentales, esenciales e inalienables de la persona humana; y a la vez, es una de las funciones también fundamentales, esenciales e inalienables del Estado" (VERGARA, 1952: 67); ya que a este último, le corresponde el deber de establecer los lineamientos necesarios para garantizar el bienestar de sus habitantes, debido a que:

> El hombre no puede existir y, existiendo, no puede conservar, desarrollar y perfeccionar su existencia, si no goza de seguridad en su bienestar; seguridad de amparo contra la acción destructora de la naturaleza; seguridad de defensa contra la acción nociva de la conducta de otros hombres; seguridad de prevención contra las perjudiciales y ruinosas consecuencias de riesgos vitales y de contingencias graves que presenta la vida, y de seguridad de protección general mediante el mantenimiento de un orden jurídico que la garantice contra la inseguridad proveniente de las causas enunciadas y, consecuencialmente, le asegure el goce de sus derechos fundamentales que son atributos esenciales e inalienables de su personalidad (VERGARA, 1952: 66).

A más de asegurar la protección de las personas frente a los riesgos a los que están expuestas durante su vida, el Estado, a través del sistema de seguridad social, se encarga de equiparar la desigualdad socioeconómica de sus habitantes, por la "necesidad de llegar a una solidaridad más extensa, que no puede alcanzarse si las cotizaciones están basadas

únicamente sobre los salarios o sobre los ingresos de las personas económicamente activas" (ZELENKA, 1952: 49).

Aquello significa que si las prestaciones fueran otorgadas exclusivamente en función de los recursos aportados por cada asegurado, la diferencia entre los ingresos percibidos por la población, podría provocar que al sobrevenir un riesgo, no existan los recursos suficientes para financiar las prestaciones; por ello, con la finalidad última de garantizar la cobertura de las contingencias acaecidas, con independencia de la capacidad económica de cada individuo, el Estado interviene en la seguridad social, ya sea mediante la creación de normas o de la entrega de contribuciones para complementar el financiamiento de ciertas prestaciones.

La intervención del Estado en la seguridad social, en términos de Carlos VERGARA (1952: 56 y 57), para atenuar la desigualdad socioeconómica de la población, se expresa mediante dos fórmulas: la asistencia social y el seguro social; la primera, es un régimen no contributivo que consiste en el otorgamiento de beneficios en un monto suficiente para satisfacer un tipo mínimo de necesidad, estas prestaciones son financiadas con impuestos; mientras que, la segunda, se refiere a un régimen contributivo en el que los beneficios otorgados están sujetos al aporte personal y patronal y a la aportación del Estado.

En cuanto al aporte estatal destinado al financiamiento de las prestaciones ofrecidas por el sistema de seguridad social, Antonio ZELENKA (1952: 49) afirma que existen algunas modalidades financieras, entre ellas, las siguientes: a) *Pago de una fracción de las cotizaciones:* esto significa que, a más del aporte patronal y personal, existe el aporte estatal, para el financiamiento de las prestaciones determinadas en la ley de la materia; y, b) *Pago de una fracción de las prestaciones o de ciertas categorías de prestaciones:* aquello indica que un porcentaje de las prestaciones es financiado por el Estado y el resto por el ente rector de la seguridad social, con los aportes realizados por los asegurados y por los empleadores (ZELENKA, 1952: 49).

En adición, Antonio ZELENKA (1952: 49) señala que "la experiencia ha demostrado que es importante evitar las subvenciones en bloque, por lo que vale más recurrir a entregas regulares, escalonadas en el transcurso de cada período fiscal", en otras palabras, es conveniente que los recursos públicos sean entregados en determinadas fechas de cada ejercicio económico para evitar una posible acumulación de obligaciones pendientes que, en algún momento, podrían resultar impagables.

3.1.1.1. Los instrumentos internacionales en materia de seguridad social y la justificación del financiamiento estatal.

El artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948: 6) dispone que

> Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Aquello evidencia que el Estado debe garantizar a sus habitantes el pleno goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos, el derecho a la seguridad social cuyas prestaciones, con arreglo a lo analizado con antelación, deben ser financiadas mediante: a) el esfuerzo nacional, producto de la aportación personal y patronal, para que el componente solidario del sistema de seguridad social equipare la situación económica de todos los asegurados y les permita, sin distinción alguna, acceder a la cobertura de las diversas contingencias que les acaezcan; y, b) los recursos estatales, en los cuales también existe un componente solidario ya que un porcentaje de los ingresos obtenidos por la recaudación tributaria, sirve para financiar algunas prestaciones de la seguridad social.

A su vez, el artículo 9 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966: 4) dispone que "(…) Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social" [128], aspecto que se materializa con la disposición contenida en el número 1, del artículo 2 del mismo Instrumento Internacional la cual, determina que:

> Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

A partir de este mandato, corresponde afirmar que, la normativa internacional en materia de seguridad social, claramente realiza la distinción entre asistencia social y seguro

[128]El artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969: 25) dispone que: "Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".

social[129], con la particularidad de que en ambos escenarios, como ya fue considerado, el Estado tiene funciones claramente establecidas para precautelar el derecho a la seguridad social de sus habitantes, entre ellas, las siguientes:

- Aplicación de medidas técnicas y económicas (hasta el máximo de los recursos de que disponga), aquello advierte la necesidad de contar con estudios actuariales para la determinación de la situación financiera de la seguridad social en el corto, mediano y largo plazo, con el propósito de que el sistema cuente con los recursos necesarios para la cobertura de las diversas contingencias; igualmente, refleja la importancia de que el Estado destine recursos, a través de aportes, para el financiamiento de las prestaciones de la seguridad social.
- Adopción de medidas legislativas tendientes a mejorar todo lo concerniente a la cobertura de las contingencias ocurridas a la población afiliada, para que el goce y ejercicio de este derecho sean plenos; para ello, también, se requiere de la elaboración de estudios actuariales de soporte, en los cuales figure detallada la situación del sistema de seguridad social y las posibles soluciones frente a una determinada problemática, puesto que con este sustento, al legislador siempre le concernirá la elaboración de normas que permitan garantizar este derecho económico, social y cultural.

Adicionalmente, la Observación No. 19, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[130] (2007: 13) establece que el goce y ejercicio del derecho a la seguridad social representa "consecuencias financieras para los Estados; sin embargo, en consideración a la dignidad humana y al reconocimiento jurídico de este derecho por los Estados Partes, se le debe dar la prioridad adecuada en la legislación y en la política del Estado", lo cual implica que el Estado tiene el deber de establecer los mecanismos idóneos para "lograr que se ponga plenamente en práctica el derecho a la seguridad social, para lo cual deberá asignar suficientes recursos fiscales y de otro tipo a nivel nacional" (OBSERVACIÓN No. 19, 2007: 13).

[129] En párrafos anteriores, se estableció la diferencia entre asistencia social (régimen no contributivo) y seguro social (régimen contributivo y tripartito), los cuales cuentan con la particularidad de que para el financiamiento de los beneficios ofrecidos a los individuos, en ambos casos, contarán con los recursos estatales.

[130] El artículo 25, del Convenio 102 de la OIT (1952: 5) dispone que "Todo miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio (prestaciones por vejez) deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones por vejez.

Por lo expuesto, cabe destacar que los citados instrumentos internacionales coinciden en que el rol del Estado, en la garantía del derecho a la seguridad social, se basa en "lograr el cumplimiento progresivo de este derecho mediante la adopción de medidas legislativas y la prohibición de adoptar medidas regresivas que puedan afectar el goce de estos derechos" (GUARDERAS, 2015: 4); a más del deber de contribuir con el financiamiento de las prestaciones ofrecidas para lo cual, el Estado habrá de destinar, durante cada ejercicio económico, los recursos necesarios para el cumplimiento de este deber fundamental.

3.1.1.2. El rol del Estado ecuatoriano y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

En párrafos precedentes, se especificó que la seguridad social, de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador (2008: 19), es considerada como "un derecho irrenunciable de todas las personas y como un deber y responsabilidad primordial del Estado"; de ahí que, el sistema, por medio del cual, se protege este derecho, sea guiado por "los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación" (CONSTITUCIÓN, 2008: 173), puesto que su objetivo principal es asegurar la atención de las necesidades acaecidas la población.

La intervención del Estado para la defensa del derecho a la seguridad social emana de "la necesidad de evitar una situación de inseguridad social producto de la inestabilidad cíclica de los mercados laborales y de las desigualdades en cuanto a los ingresos percibidos por la población, para evitar que haya individuos desprovistos de toda protección" (MANCERO, 1994: 1); entonces, para precautelar este derecho y para reducir esa desigualdad, el Estado debe implantar una serie de "respuestas institucionales con fines asistenciales, redistributivos y previsionales, y las políticas sociales, tendientes a la protección del derecho de todos los individuos a un ingreso mínimo de subsistencia, para que no tengan que depender de otras personas" (MANCERO, 1994: 2 y 7).

En virtud de lo señalado en líneas preliminares, el rol del Estado ecuatoriano[131] en la seguridad social de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, se materializa mediante dos mecanismos: a) control que debe ejercer la Superintendencia de

[131] El artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador (2008: 10) dispone que "son deberes primordiales del Estado: Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular (…), la seguridad social.

Bancos, a través de la Intendencia Nacional de Seguridad Social (INSS) y la Contraloría General del Estado, con el objetivo de que los recursos previsionales sean administrados con apego a los principios rectores de la seguridad social, en beneficio de los asegurados; y, b) contribuyendo con el financiamiento de las prestaciones[132] brindadas por el ente rector de la seguridad social.

En cuanto al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, la intervención del Estado ecuatoriano "ha sido tradicionalmente volcada a financiar las pensiones contributivas[133]; aquello supuso un subsidio estatal dirigido exclusivamente a los afiliados que consolidan derechos, independientemente de su nivel de ingresos" (INFORME OIT, 2008: 111); con todo y con eso, como ya fue detallado en el Capítulo II, hasta abril del 2015, el Estado ecuatoriano tuvo el deber de financiar el 40% de cada pensión jubilar de vejez, ya que con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, se ha deslindado al Estado ecuatoriano de su deber de "auxiliar de forma obligatoria para el robustecimiento de las actividades de aseguramiento y de complementar el financiamiento de las prestaciones que no pueden costearse totalmente con las aportaciones de los asegurados" (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 2).

Como consecuencia de esta reforma normativa, el rol del Estado en el financiamiento del Seguro IVM del IESS, pasó a ser de carácter subsidiario, esto es, solo cuando el ente rector de la seguridad social no cuente con los recursos necesarios para cubrir el monto de las pensiones jubilares (LEY ORGÁNICA PARA LA JUSTICIA LABORAL, 2015: 14).

Acerca de la determinación de la posible afectación al derecho a la seguridad social, producto de la adopción de medidas como la eliminación del aporte estatal del 40% al Fondo de Pensiones, la Observación No. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2007: 14) señala que existen algunos parámetros a considerar, entre ellos los siguientes:

[132] El artículo 371 de la Constitución de la República del Ecuador (2008: 174) dispone que las prestaciones de la seguridad social deben ser financiadas, entre otras, con los aportes y contribuciones del Estado; además, por mandato constitucional, los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio cada año deberán constar en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna.

[133] Acerca de aquello, es preciso destacar que, el Informe presentado por la Organización Internacional del Trabajo (2008: 111) respecto de la situación de cada uno de los seguros administrados por el IESS, indica que para el cumplimiento efectivo del principio de solidaridad, es decir, para generar los efectos redistributivos en el sistema de seguridad social, el aporte estatal debería ser implementado para el financiamiento de las pensiones de aquellos que poseen menos ingresos o para quienes ni siquiera alcanzan a percibir un ingreso fijo, como parte de las denominadas pensiones no contributivas.

- *Si hubo una justificación razonable de las medidas:* La supresión del 40% de aporte estatal fue una decisión tomada sobre la base de la supuesta existencia de un superávit en el Seguro de Pensiones para lo cual, se contabilizó como ingresos al uso de los recursos de la reserva administrada por el BIESS, con la finalidad de cubrir el déficit de caja que ya presentaba el Seguro IVM desde el año 2014 (MEMORANDO INTERNO No. IESS-DSP-2015-0001-M, 2015: 8).[134]

- *Si se estudiaron exhaustivamente las posibles alternativas:* No se previeron mecanismos sustitutivos de financiamiento; por lo que, año tras año, a raíz de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, el IESS debe tomar el ahorro previsional administrado por el BIESS para la cobertura de las obligaciones prestacionales de cada ejercicio económico.[135]

- *Si hubo una verdadera participación de los grupos afectados en el examen de las medidas y alternativas propuestas:* Aun con el rechazo "de las asociaciones de jubilados y de asambleístas de oposición" (REYES, 2017), la mayoría legislativa aprobó esa reforma legal, sin sustento técnico y sin la incorporación de otras fuentes financieras que cubrieran el faltante generado por la supresión del aporte estatal a este Seguro, es decir, solo se formó un hueco financiero, que ha tenido que ser cubierto con los recursos de la reserva del Seguro IVM; aquello producirá la reducción del número de años que tenga este Fondo para financiar las prestaciones que correspondan a la población asegurada.

- *Si las medidas tendrán una repercusión sostenida en el ejercicio del derecho a la seguridad social o un efecto injustificado en los derechos adquiridos en materia de seguridad social, o si se priva a alguna persona o grupo del acceso al nivel mínimo indispensable de seguridad social:* La población afiliada debido a la falta de implementación del régimen mixto previsto en la Ley de Seguridad Social, ya adquirió el derecho a contar con el 40% de aporte estatal para el financiamiento de su pensión jubilar de vejez, cuando accediera a ella; pero, con la supresión del aporte estatal, en lugar de propender a la progresividad de este derecho, se ha provocado la descapitalización anual de la reserva del Seguro IVM, como se detalló en el capítulo anterior. Aquello, claramente, refleja su influencia negativa en el goce y ejercicio de este

[134] Ver Cuadros No. 15. Ingresos vs Egresos al seguro IVM y No. 16. Valores entregados por el BIESS para cubrir los egresos del Seguro IVM. (Período 2015-2017).
[135] Ver Cuadro No. 11. Evolución y proyecciones de la reserva del Seguro IVM (en millones de dólares).

derecho, porque en pocos años, "el IESS no contará con los recursos suficientes para la cobertura de las prestaciones ofrecidas por el Fondo de Pensiones" (ALARCÓN, 2017)

En concatenación a lo expuesto con anterioridad, la eliminación del aporte estatal del 40% al Seguro de Pensiones, incluso, contraviene de forma expresa varios principios sobre los cuales se ha edificado el sistema de seguridad social en el Ecuador, uno de ellos, el de subsidiariedad que establece que el Estado debe contribuir de forma obligatoria con la seguridad social "para fortalecer las actividades de aseguramiento y complementar aquellas prestaciones que no pueden costearse totalmente con las aportaciones de los asegurados" (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 2).

Históricamente, en el caso de la prestación por jubilación, el Estado se encargaba de completar el 40% de cada pensión jubilar, que sumado al 60% financiado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con el aporte personal y patronal, le permitía a los pensionistas contar mensualmente con su renta vitalicia; y al ente rector de la seguridad social, le brindaba la posibilidad de mantener invertidos los recursos administrados por el BIESS, para que su rendimiento fuera aumentando esa reserva, la cual debía ser utilizada para el financiamiento de las prestaciones de los futuros pensionistas.

La reforma introducida en abril del 2015, ha ocasionado que el IESS pase a cubrir el 100% de cada pensión jubilar, aunque la Resolución No. CD. 475, que contiene el presupuesto financiero para el ejercicio económico del año 2015, evidencia que los ingresos por aportes de los afiliados ya no eran suficientes para cubrir las obligaciones prestacionales, ya que solo para ese año se previó que por aportes, al IESS ingresarían USD. 2 486 278 448.31 dólares, frente a USD. 2 959 861 728.27 dólares correspondientes a gastos prestacionales, aquello ya advertía de la existencia de un déficit de caja de USD. 473 583 280 dólares.

Acerca de la contribución del Estado, este Fondo esperaba percibir USD. 1 266 175 151.88 dólares; no obstante, dicha obligación fue suprimida e incluso, hasta el momento de la entrada en vigencia de esta reforma, es decir, durante el período 2008-2014, un gran porcentaje correspondiente a ese 40% fue "cubierto" con bonos estatales. Según el análisis realizado en el Capítulo II[136], este panorama determinó que para cubrir la diferencia, el Consejo Directivo, conforme con esta Resolución, haya debido recurrir al ahorro previsional

[136] Cuadro No. 13. Pago del 40% al Seguro IVM (en millones de dólares).

administrado por el BIESS, bajo las modalidades de "rentas de inversiones y multas", "venta de bienes muebles e inmuebles" y "recuperación de inversiones", las cuales pese a no ser un ingreso, ya que se trata de la reserva del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte fueron colocadas en el presupuesto dentro de la categoría de <<ingresos>>.

En los años 2016 y 2017, en comparación con el 2015, al no contar con el aporte estatal del 40% al Seguro IVM y con el cambio de las tasas de aportación, la carencia de aportes a este Fondo, ha generado un considerable aumento del monto de "rentas de inversiones y multas", "venta de activos" y "recuperación de inversiones" ya que, por ejemplo, mientras en el año 2015, por recuperación de inversiones el BIESS debía entregar al IESS, USD. 16 718 036 dólares, en el 2016, este valor se incrementaría a USD. 1 588 573 549 dólares, en el 2017, a USD. 1 752 870 540 dólares y en el 2018, a USD. USD. 1 669 581 655.00 dólares. Esto significa que el monto del 2015, habría crecido, en estos dos años, en un 100%[137]; con lo cual, en lugar de que esas cantidades fueran invertidas por el BIESS para aumentar la reserva del Fondo de Pensiones[138], aquellas están siendo utilizadas para el financiamiento de obligaciones de cada ejercicio fiscal.

Esta situación, como se analizó en el capítulo anterior, ha producido un gran impacto en la reserva del Seguro de Pensiones, la cual de "USD. 9 465 millones de dólares" (Informe No. DADSySS-0023-2017, 2017: 9) de ahorro (9% del PIB), ha pasado a tener "USD. 7 984 millones de dólares" (ESPINOSA, 2017), con tendencia a seguir decayendo puesto que cada año continuará aumentando el número de pensionistas y en contrapartida, "el número de afiliados ha ido e irá disminuyendo por la situación económica y demográfica del Estado ecuatoriano[139]" (ACTUARIA, 2017); en consecuencia, cada año el Seguro IVM se irá descapitalizando, hasta que en un determinado momento no sea capaz de financiar las prestaciones.

Al respecto hay que destacar que las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales analizados coinciden en que, el Estado, para precautelar el derecho a la seguridad social, en este caso, a través de las prestaciones por jubilación, no sólo debe encargarse del control de los recursos administrados por la institución rectora de la seguridad

[137] Ver Cuadro No. 16. Valores entregados por el BIESS para cubrir los egresos del Seguro IVM. (Período 2015-2017).
[138] Ver Cuadro No. 11. Evolución y proyecciones de la reserva del Seguro IVM (en millones de dólares).
[139] Ver Cuadro No. 2. Evolución de la población afiliada y Cuadro No. 4. Tasa de sostenimiento del Seguro IVM (evolución y proyecciones).

social, sino también de la entrega de una contribución obligatoria a la seguridad social para fortalecer el aseguramiento o para complementar un porcentaje de cada prestación, como lo dispone el artículo 1 de la Ley de Seguridad Social; aun así, se eliminó el aporte estatal, sin mecanismos sustitutivos de financiamiento tendientes a cubrir ese faltante para poder financiar el 100% de cada pensión jubilar de vejez.[140]

En relación a esto, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966: 3), al igual que la Convención Americana de Derechos Humanos disponen que "toda medida legislativa referente a la seguridad social, debe propender a la plena efectividad de este derecho"; a pesar de ello, la reforma introducida en la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, al provocar el uso anticipado de los recursos de la reserva, en el largo plazo, como se ha examinado, originará una situación de inseguridad social.

De ahí que, para la adopción de cualquier medida legislativa, el número 3 del artículo 71 del Convenio 102 de la OIT, establezca que a cada Estado[141] le corresponde "garantizar la realización periódica de estudios actuariales relativos al equilibrio del seguro, con anterioridad a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión" (CONVENIO 102 OIT, 1959: 15), lo cual no sucedió con el Seguro IVM, puesto que como ya se detalló, sin determinar fuentes alternativas de financiamiento, se suprimió este porcentaje; motivo por el cual, cada año, el BIESS deja de invertir un gran porcentaje de los recursos que aún quedan en la reserva de este Fondo, para cubrir obligaciones actuales.

Al respecto, el estudio actuarial denominado *Cambio en las tasas de contribución de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, Seguro de Riesgos del Trabajo y Seguro de Salud Individual y Familiar*, elaborado por la compañía VOLRISK CONSULTORES CÍA. LTDA. (2015: 47) demuestra que "para el año 2026, en el escenario moderado, el déficit actuarial de este seguro traído a valor presente ascendería a USD. 196 748 millones de dólares"

[140] Con irresponsabilidad, quien presidía el Consejo Directivo del IESS (ESPINOSA, 2017) describió un escenario en el cual, los recursos de los afiliados son suficientes para cubrir las obligaciones prestacionales y hasta tergiversó la realidad al señalar que el dinero proveniente de la reserva constituye un ingreso, cuando la realidad es diametralmente opuesta, porque los aportes no son suficientes y los valores obtenidos de la reserva son producto del ahorro previsional de años de crecimiento de los recursos del Seguro IVM, por medio de las inversiones; por ello, de ningún modo se trata de un ingreso.

[141] El Convenio 128 de la OIT (1969: 15), en su artículo 35, dispone que el Estado tiene la responsabilidad de la buena administración de las instituciones encargadas de la seguridad social y respecto del conveniente suministro de las prestaciones ofrecidas a la población afiliada.

(proyecciones realizadas hasta el 2053), todo aquello en consideración a la supresión del aporte estatal del 40% y el cambio de la tasa de aportación a este Seguro; por lo cual para esa época, si no se llegan a tomar las medidas necesarias para revertir la crítica situación financiera de este Seguro, de acuerdo con la Dra. Carmen CORRAL (2017) "el dinero que requerirá el IESS, será de tal magnitud que el Estado no alcanzará a cubrir las prestaciones brindadas por el Fondo de Pensiones".

En relación con lo anterior, la *Nota técnica sobre la sostenibilidad de los regímenes de seguridad social administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) Versión preliminar en proceso de construcción para discusión interna* (OIT, 2017: 13 y 14), explica que si esta medida "no estuvo sustentada en una Valuación Actuarial (…), se podría estar poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera de dicho Seguro; por ello, se recomienda incluir el cálculo del impacto de esta medida en la siguiente Valuación Actuarial que se realice".

En virtud de ello, es preciso hacer referencia al Informe denominado *Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador*, presentado por la Organización Internacional del Trabajo, en el año 2008, en el cual se indicó que el aporte del 40% al Seguro de Pensiones del IESS, en un sistema de seguridad social con un componente solidario "supone que el financiamiento estatal habría de estar focalizado a la cobertura de las pensiones de los trabajadores de menor ingreso, especialmente los que no llegan a consolidar un derecho jubilatorio, o bien los que consolidan un derecho inferior al mínimo" (INFORME OIT, 2008: 111).

Acerca de aquello, en un primer momento, es factible aseverar que esta situación no sucede en el Ecuador, ya que no se ha logrado cumplir con el mandato constitucional de la universalización de la seguridad social, porque al tomar en cuenta el número de afiliados y el total de habitantes, resulta que aún existe un gran porcentaje de la población ecuatoriana que no tiene acceso a la protección social; empero, en un segundo momento, es necesario destacar que el artículo 368 de la Constitución de la República del Ecuador (2008: 173) dispone que "el sistema de seguridad social funcionará con base en el criterio de sostenibilidad (…)", aquel principio para la Conclusión No. 14, de la Resolución relativa a la seguridad social, en el marco de la 89° Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en el año 2001, implica que:

> Con objeto de que sea sostenible, la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones debe garantizarse a largo plazo. Por lo tanto, es necesario que se realicen proyecciones actuariales periódicas y se introduzcan los ajustes necesarios tan pronto como sea posible.
>
> Es imprescindible que se realice una evaluación actuarial completa de cualquier reforma que se proponga antes de adoptar una nueva legislación. Es necesario el diálogo social sobre las hipótesis que han de utilizarse en la evaluación y en el desarrollo de opciones políticas para hacer frente a cualquier desequilibrio financiero.

Por ello, la adopción de esta medida representa una contravención expresa al mandato constitucional y una regresión en el derecho a la seguridad social de los afiliados, pues, al crear un hueco financiero por la falta del aporte estatal, el menoscabo de la reserva del Seguro IVM, es inminente y con eso, la sostenibilidad de este Fondo del IESS es incierta.

Además, cabe destacar que la norma contenida en el artículo 68.1 de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, la cual dispuso la supresión del aporte estatal del 40%, sin fuentes alternativas de financiamiento[142], ha desencadenado en el incumplimiento del "más alto deber del Estado que consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados por la Constitución de la República" (2008: 13), entre ellos el derecho constitucional a la seguridad social de la población afiliada.

3.1.2. Otras reformas normativas y su incidencia en el Seguro de Pensiones.

A lo largo de los años de vigencia de la Ley de Seguridad Social, se han realizado varias reformas legales y hasta reglamentarias, algunas de ellas, analizadas previamente; a pesar de eso, a continuación, se hará referencia a otras medidas que han afectado y afectarán a la sostenibilidad del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS; y con ello, al derecho a la seguridad social de la población afiliada, sobre todo en el caso de que no se lleguen a realizar los cambios necesarios para revertir la crítica situación por la que atraviesa este Fondo administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

3.1.2.1. Incremento del monto de las pensiones.

El 18 de noviembre del 2010, el artículo 5 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 323, sustituyó al artículo 234 de la Ley de Seguridad Social, por una norma que establecía el incremento de las

[142] Se pudo incrementar el porcentaje de aportación del empleador o del trabajador o incorporar nuevas fuentes de financiamiento que permitieran cubrir ese 40% faltante; en lugar de eso, simplemente se eliminó dicho porcentaje y se colocó una garantía subsidiaria (sujeta a la situación económica del Estado ecuatoriano) aplicable sólo cuando se hayan agotado los recursos de la reserva del Seguro IVM.

pensiones de invalidez, vejez y muerte con base a un coeficiente de crecimiento obtenido de acuerdo con el salario básico unificado. En este sentido, se establecieron seis niveles o rangos de crecimiento por lo que, si la pensión era de hasta 0.50 de un salario, el coeficiente sería de 16.16%; de 0.50 hasta 1, sería de 12.41%; de 1.01 a 1.50, sería de 9.53%; de 1.50 a 2, sería de 7.31%; de 2.01 a 2.50, sería de 5.61%; mientras que, las pensiones mayores a 2.501, tendrían un coeficiente de 4.31%.

Esta situación desató un gran problema financiero al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte ya que, desde el 2009, para "compensar el deterioro del poder adquisitivo de las pensiones jubilares, estas eran incrementadas al inicio de cada año en la misma proporción que el porcentaje de inflación del año anterior" (LEY REFORMATORIA A LA LSS, 2009: 3), el cual, a fines del 2009, fue de 4.31%, en otras palabras, esta tasa era notablemente inferior a las previstas en la reforma del 2010.

El impacto de esta medida fue considerable puesto que las tasas de inflación[143] de los últimos nueve años, de conformidad con los datos informativos del INEC (2017: 9) contenidos en su reporte sobre *Índices de Precios al Consumidor* no han sido tan elevadas en comparación con los coeficientes de crecimiento previstos en la reforma del 2010 al artículo 234 de la Ley de Seguridad Social.

Si bien la incorporación de estos coeficientes produjo una mejora en las pensiones jubilares, también provocó que desde el año 2014 el Seguro IVM, presentara déficit de caja (MEMORANDO INTERNO No. IESS-DSP-2015-0001-M, 2015: 15); por esta razón, se destinaron más recursos de la reserva del Fondo IVM al financiamiento de la totalidad de las prestaciones entregadas en dicho período[144].

En el año 2015, la Dirección del Sistema de Pensiones, luego de advertir que los ingresos por aportes ya no alcanzaban a cubrir "las necesidades para el pago de las pensiones, lo cual ya había generado un continuo déficit de caja del Seguro IVM[145], sugería una "reforma para los parámetros de cálculo de las pensiones y de los incrementos para poder estabilizar el sistema de pensiones" (MEMORANDO INTERNO No. IESS-DSP-2015-

[143] Ver Cuadro No. 17. Evolución de la inflación anual.
[144] El inconveniente producido por la incorporación de tasas de crecimiento en relación con el monto de la pensión jubilar, consistió en que por ejemplo: si un jubilado percibía en el año 2010 una pensión de USD. 170 (0.50 SBU), en el año 2011 con esta reforma su pensión se incrementaría a USD. 197.47, producto del crecimiento del 16.16% de la tabla de coeficientes; no obstante, con la fórmula anterior, la pensión aumentaría a USD. 177.32.
[145] Ver Cuadro No. 15. Ingresos vs. Egresos al Seguro IVM.

0001-M, 2015: 15), ya que esta medida ocasionó que el déficit actuarial de ese Seguro, con base en las proyecciones realizadas hasta el año 2053 y traídas a valor presente, alcanzara los USD. 22 862.2 millones de dólares (DIRECCIÓN ACTUARIAL IESS, 2013: 68).

Después de casi cinco años de aplicación de esta tabla de coeficientes, en el año 2015, la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, en su artículo 69, solucionó esta problemática al, nuevamente, disponer que "la revalorización de las pensiones jubilares sería calculada con arreglo a la tasa de inflación promedio anual del año anterior" (LEY ORGÁNICA PARA LA JUSTICIA LABORAL, 2015: 15); y a pesar de que trajo un alivio al Seguro IVM, durante el tiempo de vigencia de esta tabla de coeficientes de crecimiento (2010-2015), las pensiones jubilares fueron "actualizadas sin evidenciar un sustento técnico; y por ende, fue comprometida la sostenibilidad del Seguro de Pensiones" (DIRECCIÓN ACTUARIAL IESS, 2013: 76).[146]

3.1.2.2. Prestaciones ofrecidas por el Seguro de Pensiones a la persona que realiza trabajo no remunerado en el hogar.

El artículo 67 de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar dispone que "las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar serán consideradas afiliadas desde la fecha de su solicitud de afiliación" (LEY ORGÁNICA PARA LA JUSTICIA LABORAL, 2015: 12); además, este mismo cuerpo normativo establece que aquellas personas serán protegidas "contra las contingencias de vejez, muerte e invalidez que produzcan incapacidad permanente total o absoluta, incluido el subsidio para funerales" (LEY ORGÁNICA PARA LA JUSTICIA LABORAL, 2015).

El artículo 14 de la Resolución No. CD. 492 del Consejo Directivo del IESS, ha previsto la tabla de aportación de las personas que realizan un trabajo no remunerado en el hogar, la cual consta de cuatro niveles establecidos conforme a los ingresos de la unidad económica familiar; de ellos, los tres primeros cuentan con el porcentaje de aporte personal y con el subsidio del gobierno central; mientras que, el último nivel, por contar la unidad económica familiar con ingresos iguales o superiores al 150% del salario básico unificado, el porcentaje de cotización está conformado exclusivamente por el aporte personal.[147]

[146] La Dirección Actuarial del IESS (2013: 75) en el año 2013, determinó que "para las tasas de crecimiento de las pensiones entre (4.31% a 16.16%), al año 2053, se tiene un déficit actuarial de USD. 22 862.2 millones de dólares".
[147] Ver Cuadro No. 18. Tablas de aportación de las trabajadoras no remuneradas del hogar.

Además, el artículo 15 de la misma Resolución dispone que por cada aportación realizada, el 13.15% será destinado al Seguro IVM.

Para beneficiarse de las pensiones por incapacidad permanente total o absoluta (invalidez), la persona que realiza el trabajo no remunerado del hogar debe, al momento de la calificación de la incapacidad, haber realizado un mínimo de seis aportaciones mensuales, si tiene entre 15 y 25 años de edad; treinta y seis, si su edad oscila entre 26 y 45 años; y, 60, a partir de los 46 años de edad; de igual manera, para la jubilación ordinaria (vejez) debe contar con un mínimo de doscientas cuarenta aportaciones mensuales y haber cumplido, al menos, 65 años de edad (LEY ORGÁNICA PARA LA JUSTICIA LABORAL, 2015: 13 y 14).[148]

El inconveniente de esta reforma es que, aunque dentro de veinte años, contados desde la entrada en vigencia de la referida Ley, las personas afiliadas bajo esta modalidad, recién podrán acceder a las pensiones jubilares de vejez, habrá otras que generen derecho a jubilación por invalidez sin haber realizado un aporte significativo al Fondo de Pensiones.

Dicho escenario constituye un posible riesgo adicional para la sostenibilidad del Seguro de Pensiones[149]; en atención a lo cual, para frenar posibles confusiones entre las obligaciones prestacionales que el Seguro de Pensiones debe brindar al resto de la población afiliada, con las que se deba otorgar a quienes desempeñen un trabajo no remunerado en el hogar, se debió "crear un seguro independiente para las prestaciones otorgadas a este sector de la población" (CORRAL et al., 2017: 4), porque a pesar de que este sector de la población cuenta con una cotización subsidiada por el Estado, al momento de acogerse a la jubilación, al igual que los demás asegurados, no contará con el aporte del Estado para el financiamiento de su pensión jubilar de vejez[150]; inclusive, su aporte definitivamente, no será tan representativo en comparación con la aportación del resto de afiliados.

[148] La Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (2015: 13), en el Capítulo III, del "Título innumerado: Del Régimen de Pensiones del trabajo no remunerado del hogar" dispone que para acceder a la pensión por jubilación, el afiliado que realiza un trabajo no remunerado en el hogar, deberá tener al menos, 65 años.

[149] El artículo 233 de la Ley de Seguridad Social (2001: 35) dispone que "para la creación de alguna prestación o para mejorar las existentes, se deberá contar con el financiamiento debido y con los estudios actuariales respectivos que determinen la solvencia y la sostenibilidad del Seguro de Pensiones", el dilema en cuanto a este sector de la población surge debido a que la situación financiera de este Fondo ya estaba comprometida con la eliminación del aporte estatal y con la posterior disminución de la tasa de aporte; y si a esto se agrega, la cobertura a estos afiliados, cuyos aportes no son tan significativos en relación con los de los afiliados al SGO, la sostenibilidad de este Seguro podría enfrentarse a un riesgo adicional.

[150] Ver Cuadro No. 19. Pensión jubilar mínima para las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar.

3.1.3. Dificultades del sistema de reparto y su repercusión en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

Todo seguro de pensiones de la seguridad social está sujeto a diversas situaciones que pueden repercutir en su equilibrio financiero; así pues, si el modelo de financiamiento fuera de reparto, como el aplicado en el Seguro de Pensiones del IESS, los factores que pueden afectarlo, son de dos tipos: el demográfico y el económico, ambos serán analizados a continuación:

3.1.3.1. Factor demográfico

"Los cambios poblacionales que aumentan la expectativa de vida de las personas en edad adulta y a la par bajan las tasas de crecimiento de la población reducen la relación: afiliados-activos/ afiliados-pasivos, lo que debilita un régimen de reparto" (CONAM, 1995: 16,17), es decir, esta situación genera que la tasa de sostenimiento vaya descendiendo a tal punto que, los ingresos no alcancen a financiar las prestaciones ofrecidas por los fondos de pensiones.

En el caso ecuatoriano, de las edades de los afiliados activos al IESS, se colige que existen nueve generaciones de asegurados cotizantes (IBARRA, 2017: 15), las cuales, a medida que transcurra el tiempo, irán concluyendo su vida productiva para beneficiarse de la jubilación; por ese motivo, al contar con un sistema de reparto, se requerirá que el número de afiliados activos crezca en mayor medida que la población jubilada, con la finalidad de asegurar el ingreso de vastos recursos para el financiamiento de las prestaciones que deba entregar este Seguro a los pensionistas.

Sobre esto, como fue señalado en el capítulo anterior, las estimaciones de proyecciones de población en Ecuador determinan que "en valores absolutos el número de niños disminuirá, mientras que el de adultos mayores se duplicará para 2030 y será casi cuatro veces mayor en 2050" (CELADE, 2007: 130); mientras que, acerca de la esperanza de vida, el INEC y la CELADE (2007: 130) estiman que para el período 2020 - 2025, sea de 74.5 años para los hombres y 80.1 para las mujeres, dichos rangos de edad irán aumentando a lo largo del tiempo, como resultado del desarrollo tecnológico que ha mejorado la calidad de vida de los seres humanos.

Aquello ha provocado el incremento de los años de vida; de modo que, el Seguro de Pensiones, solo en el citado período, debería entregar la prestación correspondiente a la

jubilación por vejez por más de quince años, a pesar de que el segundo inciso del artículo 185 de la Ley de Seguridad Social (2001: 29) dispone "que el período de duración de la pensión por jubilación de vejez, referencialmente, debe alcanzar quince años en promedio".

Aquello pone en evidencia que la reducción de la tasa de sostenimiento será inminente[151], al punto de que se prevé que para el año 2050 sea de 4.1; entretanto, para el 2055, de 3.8 (ACTUARIA, 2017), esto muestra que, para ese año, habrá casi cuatro afiliados activos por cada pensionista.[152]

Además, en consideración a lo manifestado por VOLRISK CONSULTORES CÍA. LTDA. (2015: 39), acerca de que este Seguro "contará con ahorros hasta el año 2026", para esa época, únicamente existirán los aportes de los afiliados, los cuales, conforme a las citadas proyecciones estadísticas, serán minúsculos para la cobertura de las prestaciones otorgadas por este Seguro; por tanto, es fundamental considerar este aspecto y realizar las reformas necesarias para mitigar el impacto del envejecimiento de la población ecuatoriana, pues de lo contrario, en los próximos años, habrá más pensionistas y menos afiliados activos al IESS, por lo cual, en un determinado momento no habrá los recursos para financiar las pensiones otorgadas por el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

Esta problemática se relaciona con el Memorando Interno No. IESS-DSP-2015-0001-M, presentado por la Dirección del Sistema de Pensiones (2015: 9) el cual, ya insinuaba que la tasa de sostenimiento iría bajando progresivamente hasta que en un determinado momento, el número de afiliados sea exiguo para el financiamiento de las prestaciones de los jubilados, porque la sostenibilidad del Seguro de Pensiones con un modelo de reparto, está sujeta a una pródiga masa poblacional capaz de cubrir las contingencias de los asegurados pasivos.[153]

3.1.3.2.Factor económico

La tasa de sostenimiento de un sistema de reparto "puede verse afectada también por razones de orden económico que perturban al mercado laboral, lo cual, introduce un elemento de inestabilidad adicional a estos sistemas" (CONAM, 1995: 16 y 17), es decir, la

[151] Ver Cuadro No. 4. Tasa de sostenimiento (evolución y proyecciones).
[152] Ver Cuadro No. 5. Tasa Global de Fecundidad (proyecciones).
[153] Para el año 2026, el INFORME VOLRISK (2015: 41), detalla que la reserva del Seguro IVM será inexistente; por lo que, solo contará con el aporte de cada afiliado. En este contexto, si la tasa de sostenimiento disminuye, y sin el aporte estatal anual al financiamiento de las pensiones jubilares de vejez, ante la falta de recursos, al Estado le correspondería cubrir las pensiones jubilares otorgadas por este Seguro.

situación económica del Estado influye directamente en el sistema de seguridad social y, en especial, en uno de los fondos administrados por el IESS, el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte ya que, si esta tasa no crece y más bien se encuentra estancada o menguando por el aumento del porcentaje de desempleo o del subempleo, los ingresos por aportes al sistema de seguridad social no podrán cubrir las prestaciones ofrecidas.

Ahora bien, la situación económica del Estado ecuatoriano también habría repercutido en la baja del número de pensionistas, ya que mientras "en el año 2015, el número de afiliados era de alrededor de 3 296 399 personas, en el 2016, esta cifra se redujo a 3 151 578 personas" (ACTUARIA, 2017)[154], aquello se encuentra ligado a las tasa de desempleo de dicho año, porque en septiembre del 2016, esta fue de 5.2%, en comparación con el 4.77% que alcanzó en el año 2015 (INEC, 2017: 3).

Si bien, para septiembre del 2017, ha disminuido a 4.1% (INEC, 2017: 6), aquello no muestra una mejora significativa, por lo que adquieren mayor sustento las proyecciones realizadas por la compañía ACTUARIA, en el sentido de que este panorama refleja que el 25% de la población ecuatoriana[155], no tiene acceso a la protección social ya que, no posee un empleo que le permita aportar al sistema de seguridad social.

A pesar de que el señor Richard Espinosa, ex presidente del Consejo Directivo del IESS, en septiembre del 2017, afirmó que la población afiliada activa ascendía a 3 592 214 de personas, no existe el respectivo respaldo para dicha afirmación, ya que la última información referente a la administración de los seguros y a la evolución histórica de la población asegurada corresponde al 2014; es más, ni siquiera está vinculada a los porcentajes arrojados por el INEC, acerca del desempleo y subempleo; así que, de haberse producido una reducción del número de afiliados a causa del desempleo, los ingresos por aportes al IESS[156] también habrían sido notablemente inferiores; y teniendo presente el alto porcentaje de subempleo, el sistema de seguridad social no podrá extender su protección a la población

[154]La compañía ACTUARIA, en el estudio denominado *"Proyecciones demográficas y actuariales del Fondo de Pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social"* (2017), señala que en el 2015, el número de afiliados ascendió a 3 296 399 personas; aunque, para el 2016, se redujo a 3 151 578 asegurados activos; en este escenario, inclusive, la tasa de sostenimiento pasó de 7.9 (2015) a 7.3 (2016).

[155] De los datos proporcionados por el INEC (2017: 49), en marzo del 2017, se deduce que el 29.1% de la población económicamente activa se encuentra afiliada al IESS, esto significaría que, en realidad existiría alrededor de 2 352 555 afiliados activos, lo cual resulta preocupante ya que, si se considera el número de pensionistas, la tasa de sostenimiento apenas sería de 5 a 1.

[156] La disminución de los ingresos por aportes al Seguro IVM, no solo surge a causa de la situación económica del Estado, sino también del cambio de la tasa de aportación y de la supresión del aporte estatal del 40% al Fondo de Pensiones.

no asegurada. En resumen, en este contexto, será poco viable el incremento de la base poblacional de este Seguro, para contar con mayores aportes que permitan el equilibrio del sistema y el sustento de los afiliados pasivos.

Estos factores conjuntamente con la eliminación del aporte estatal del 40% y con la reducción de la tasa de aportación al Fondo de Pensiones, tendrán gran repercusión en la sostenibilidad de este Seguro, puesto que al contar cada año con menos recursos, para solucionar el déficit de caja producido, se deberá recurrir a la reserva administrada por el BIESS; de manera que, en caso de que la economía del Estado continúe manteniendo una tasa de desempleo de prácticamente un 5%, y una tasa de subempleo de más del 20%, y de no adoptar medidas que brinden una solución a la crisis por la que viene atravesando este Fondo, la falta de recursos económicos imposibilitará el cumplimiento de las obligaciones prestacionales.

3.2. El derecho constitucional a la seguridad social en relación a la descapitalización del Seguro de Pensiones del IESS.

A lo largo de estos capítulos se ha hecho hincapié en el carácter del derecho a la seguridad social, cuya naturaleza determina que sea un derecho humano, económico social y cultural, que conforme a la Observación No. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2007: 6) "incluye la interdicción de ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales".

En el Ecuador, este derecho está protegido por la Constitución de la República y su contenido desarrollado por la Ley de Seguridad Social, en la cual se han distribuido los riesgos cubiertos por el sistema de seguridad social a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en seguros independientes con patrimonio propio para la cobertura de diversas prestaciones, uno de ellos, el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

A pesar de que la Ley de Seguridad Social, trajo consigo un sistema de financiamiento mixto con dos componentes: solidario e individual, nunca pudo ser aplicado debido a la declaratoria de inconstitucionalidad realizada sobre los artículos que contenían la estructura del modelo mixto. Aquello provocó la continuidad del sistema de reparto, lo cual, al analizar el Informe Actuarial elaborado en el 2003 y aprobado por la compañía ACTUARIA CONSULTORES CÍA. LTDA., ya determinaba una compleja situación para

el Fondo de Pensiones, debido a los factores demográfico y económico, por su estrecha vinculación con el debilitamiento de la tasa de sostenimiento de este Seguro (DIRECCIÓN ACTUARIAL, 2013: 14).

Adicionalmente, desde el 2015, este Fondo se encuentra financiado exclusivamente por los aportes personal y patronal y por el ahorro previsional, el cual ha sido utilizado con el objetivo de cubrir el déficit de caja ocasionado cada año por la supresión del aporte estatal del 40%, la reducción de la tasa de aportación a este Seguro, el impacto de las reformas analizadas en este Capítulo III y las variaciones económicas y demográficas del Ecuador.

De esta manera, en cuanto a la situación financiera del Seguro IVM, con independencia de su modelo de financiamiento, la *Nota técnica sobre la sostenibilidad de los regímenes de seguridad social administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) Versión preliminar en proceso de construcción para discusión interna* (OIT, 2017: 12 y 13) establece que este Seguro es deficitario, ya que los ingresos por aportes no alcanzan a cubrir los egresos. Aquello se debe a que el sistema de pensiones ecuatoriano fue estructurado para que en treinta años de aportes, el 60% de cada pensión jubilar de vejez fuera cubierto por los afiliados activos y el 40% restante por el Estado.

Tomando en consideración que el Estado ecuatoriano ya no tiene el deber de contribuir cada año con un porcentaje específico para el financiamiento de las pensiones jubilares otorgadas por este Fondo ya que, en la actualidad, solo es un obligado subsidiario y ante la disminución de ingresos de este Seguro, no resulta carente de sentido la existencia de déficit de caja que solo en el año 2016, alcanzaría USD. 1 816 009 849 dólares, en el 2017, USD. 1 942 368 411 dólares y en el 2018, USD. 1 878 386 307, según el detalle que consta en las resoluciones No. CD. 507, CD. 545, CD. 567, del Consejo Directivo del IESS, respectivamente.

Además de aquello, con todas las medidas analizadas a lo largo de estos capítulos, este Seguro también ha sufrido un incremento de su déficit actuarial, por la utilización anticipada del ahorro del Fondo de Pensiones, con ello, pese a que solo en el año 2015, la reserva del Seguro IVM, llegó a su punto más álgido, cuando representaba el 9% del PIB (USD. 9 465 millones de dólares (Informe No. DADSySS-0023-2017, 2017: 9), la pérdida de importantes

ingresos, ha dado paso a que, en la actualidad apenas represente ocho puntos porcentuales del PIB[157], con tendencia a seguir decreciendo según el análisis realizado.

Dicho escenario es sumamente delicado porque la reserva de todo fondo de pensiones debería crecer cada año; no obstante, la descapitalización anual del ahorro previsional del Seguro IVM, aun cuando se preveía que en el 2017, alcance aproximadamente "USD. 11 294.2 millones de dólares" (DIRECCIÓN ACTUARIAL, IESS, 2013: 69), demuestra que las medidas adoptadas y analizadas en estos capítulos han sido contraproducentes para el Fondo de Pensiones.

En concatenación, en el Capítulo II fue señalado que la Contraloría General del Estado (CGE), sobre la base de un informe presentado por la Escuela Politécnica Nacional, determinó que en pocos años, el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte "estará en una situación de insolvencia" (Informe No. DADSySS-0023-2017, 2017: 28); en consecuencia, cabe mencionar que el derecho constitucional a la seguridad social de la población afiliada al IESS, podría llegar a ser vulnerado por tres factores específicos:

- Riesgos del sistema de reparto, por la demografía y por la situación económica del Estado, con arreglo al análisis precedente.
- Falta de crecimiento de los recursos ahorrados en el portafolio del Seguro IVM, ya que cada año serán destinados, en mayor cantidad, al pago de prestaciones actuales.

  El estudio denominado *Consultoría Actuarial para la Revisión y Aprobación de los Balances Actuariales del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*, elaborado por la compañía ACTUARIA CONSULTORES CÍA. LTDA. (CORRAL, 2017:), advierte que el detrimento de la reserva será de tal magnitud que el año 2020, será el último año con reserva positiva del Seguro IVM, lo cual resulta alarmante, pues esto significaría que existirán recursos para menos de tres años.[158]

[157] La Dirección Actuarial y de Investigación del IESS (2013: 69) con las proyecciones realizadas precisó que para el año 2017, la reserva del Seguro IVM debía ascender a USD. 11 294.2 millones de dólares; con todo y eso, la supresión del aporte estatal del 40%, la reducción de la tasa de aportación y otros factores analizados a lo largo de estos capítulos, han generado que la reserva de 9 465 millones de dólares descienda a "7 984 millones de dólares" (ESPINOSA, 2017).

[158] Esta apreciación también ha sido plasmada en la Nota Técnica elaborada por Sergio VELASCO, especialista principal en Seguridad Social, de la Oficina de la OIT para los países andinos, e inclusive el Presidente de la Cámara de Comercio de Quito, Ing. Patricio Alarcón, indica que para el 2021, ya se terminarían los recursos del Seguro IVM. Por su parte, la compañía VOLRISK CONSULTORES CÍA. LTDA., en su informe que sirvió de fundamento para el cambio de las tasas de aportación, como consta en estos capítulos, señala que el 2026 será el último año con recursos suficientes (reserva positiva), en cualquiera de los escenarios planteados, la

- Falta de supervisión de los entes de control, principalmente, de la Superintendencia de Bancos, pues el control posterior que debía realizar; por ejemplo: respecto a la adopción de la Resolución No. CD. 501 del Consejo Directivo del IESS, por medio de la que se redujo el aporte a este seguro, ha sido ausente.

En el escenario actual del Seguro de Pensiones del IESS, si no se llegan a adoptar las medidas necesarias para garantizar su sostenibilidad en el corto, mediano y largo plazo, el derecho constitucional a la seguridad social de los afiliados podría ser transgredido por la insuficiencia o posiblemente por la falta de recursos.

De lo considerado se desprende que, la intervención del Estado, en términos de la Dra. Carmen CORRAL (2017) "no será más que una garantía de papel", tomando en cuenta que, como se precisó en el Capítulo II, la inconstitucional, ilegal y antitécnica supresión del histórico aporte estatal del 40% al financiamiento de las pensiones jubilares de vejez otorgadas por el IESS, con la justificación de la supuesta existencia de superávit en el Seguro IVM, fue resultado de la falta de liquidez del Estado; por añadidura, teniendo presente la situación económica, no existe la certitud de que en el futuro, cuando el IESS lo demande, en cumplimiento del actual artículo 237 de la Ley de Seguridad Social, el Estado se encargue de la cobertura de las prestaciones ofrecidas por el Seguro de Pensiones.

Inclusive, a más del deber de financiar las prestaciones, cuando el IESS no disponga de los recursos suficientes, el Estado deberá cubrir los valores correspondientes a los bonos entregados por concepto del 40% durante el período 2008-2014 y a los bonos emitidos como títulos de renta fija, producto de las inversiones del BIESS con los recursos de este Fondo, en pocas palabras, todo ello muestra un panorama, en el cual los recursos económicos que el Estado deba destinar al IESS serán tan elevados que habría que verificar, si estará en la capacidad de pagar la totalidad de los compromisos adquiridos; por ello, no resta sino señalar que, de continuar la crítica situación por la que atraviesa el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, el derecho de la población ecuatoriana afiliada al IESS, estará marcado por un ambiente de (in) seguridad social.

situación futura de los asegurados es incierto. Ver Cuadro No. 20. Descapitalización del Seguro IVM (proyecciones).

CAPÍTULO IV
CONCLUSIONES Y ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DEL SEGURO DE PENSIONES DEL IESS

En este Capítulo se detallan los resultados de la investigación que antecede, con la finalidad de establecer la magnitud de la afectación al derecho constitucional a la seguridad social, como resultado de la eliminación del aporte estatal del 40% al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS, del impacto de reformas normativas analizadas y de las desventajas propias del sistema de reparto aplicado a este Seguro.

En la primera parte se determinan las conclusiones de la investigación para posteriormente, en la segunda parte, plantear las posibles alternativas de financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para evitar su paulatina descapitalización con el fin último de garantizar a la población afiliada su derecho constitucional a la seguridad social.

4.1. Conclusiones.

La finalidad de la presente disertación ha sido determinar la posible afectación al derecho constitucional a la seguridad social, tomando en consideración la supresión del aporte estatal del 40% al financiamiento de las pensiones jubilares de vejez, por medio de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, los efectos de otras reformas legales y reglamentarias y el esquema de financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS.

En este sentido, a continuación, se procederá a especificar los resultados de la investigación efectuada, en función de los siguientes parámetros:

4.1.1. Conclusiones sobre el modelo de financiamiento de reparto del Seguro de Pensiones del IESS y su sostenibilidad en el largo plazo.

La falta de implementación del sistema mixto de financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos que contenían la estructura del sistema de financiamiento mixto, provocó que, a pesar de las variaciones demográficas y económicas que "aquejaron a este sistema durante el siglo pasado" (CORRAL, 2007: 125), continuara siendo financiado mediante reparto

En términos generales, la sostenibilidad del sistema de reparto del Seguro de Pensiones del IESS está en constante riesgo debido a su gran dependencia a los cambios

demográficos y económicos ya que, para que este modelo de financiamiento funcione de forma óptima, se requiere que la masa poblacional que sostenga a los pensionistas sea numerosa para que la tasa de sostenimiento pueda aumentar, lo cual, no ha sucedido en el Ecuador porque "solo en el año 2015, la población afiliada fue de alrededor de 3 296 399 personas; mas, en el 2016, disminuyó a 3 151 578 personas" (ACTUARIA, 2017); por tanto, la relación entre pensionistas y afiliados activos es a la baja, tal y como determinó la Dirección del Sistema de Pensiones en el Memorando Interno No. IESS-DSP-2015-001-M, con arreglo al análisis realizado en los Capítulos II y III.

El factor económico y su incidencia en el Seguro de Pensiones, como fue señalado en el Capítulo III, surge por la influencia de la tasa de desempleo, que si bien, en septiembre del 2017, decreció a 4.1%, este, aún es un porcentaje considerable que conjuntamente con el incremento a 20.5% de la tasa de subempleo (INEC, 2017: 3), le impedirán a este Fondo, contar con un mayor número de asegurados cuyos aportes puedan cubrir las pensiones de los futuros jubilados; aquello, como se consideró en los Capítulos II y III, ha influido en la reducción de la tasa de sostenimiento de este Seguro.[159]

El factor demográfico está determinado por el inminente envejecimiento de la población ecuatoriana lo cual, tendrá una gran repercusión en la sostenibilidad del Seguro de Pensiones, siempre que este continúe siendo financiado mediante reparto sin la implementación de medidas que modifiquen su estructura o lo sustituyan por otro modelo, para "lograr el equilibrio actuarial del fondo" (ACTUARIA, 2010: 8), puesto que las estimaciones estadísticas realizadas por el INEC (2010: 8) y por la CELADE vaticinan que la esperanza de vida para hombres y mujeres irá aumentando[160]; ante ello, surge un gran inconveniente, pues teniendo en cuenta que la tasa global de fecundidad tiende a la baja[161]; aquello representará un menor número de potenciales afiliados al IESS y por ende menores ingresos por aportaciones para el financiamiento de las prestaciones ofrecidas por el Seguro IVM.

En el escenario actual, la aplicación de medidas paramétricas como el aumento de la edad de jubilación, de la base de cálculo o del aporte, podría frenar el impacto de los cambios

[159] Ver Cuadro No. 4. Tasa de sostenimiento (evolución y proyecciones). Fundamentado en el Informe de la Dirección del Sistema de Pensiones del IESS, presentado en el 2015 y en las proyecciones realizadas en el 2017 por la Compañía ACTUARIA CONSULTORES CÍA. LTDA., denominado *Consultoría Actuarial para la Revisión y Aprobación de los Balances Actuariales del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.*
[160] Ver Cuadro No. 6. Esperanza de vida al nacimiento (proyecciones).
[161] Ver Cuadro No. 5. Tasa Global de Fecundidad (proyecciones).

demográficos y económicos en Ecuador, para, de cierto modo, lograr el equilibrio de la situación actuarial y darle más años de sostenibilidad al Fondo de Pensiones del IESS; no obstante, el Seguro IVM requiere de una reforma estructural que reforme o en el mejor de los casos, sustituya al sistema de reparto, porque este, tal y como está previsto, por todo lo expuesto, no es viable en el largo plazo.

4.1.2. Conclusiones atinentes al impacto de las reformas legales y reglamentarias en la sostenibilidad del Fondo de Pensiones del IESS.

La incorporación de la tabla de coeficientes para el incremento de las pensiones de invalidez, vejez y muerte en la reforma del 2010, al artículo 234 de la Ley de Seguridad Social, como se precisó en el Capítulo III, tuvo un impacto negativo en este Seguro, porque para la cobertura de este incremento fundamentado en esos porcentajes notablemente elevados, se destinaron más ingresos por aportes al financiamiento de estas prestaciones, cuyos efectos adversos comenzaron a presentarse en el 2014 ya que desde ese año, el Seguro de Pensiones presentó déficit de caja (MEMORANDO INTERNO No. IESS-DSP-2015-0001-M, 2015: 8); por ello, ante la insuficiencia de ingresos, se tuvo que recurrir a la reserva de este Fondo para el pago de los gastos prestacionales.[162] Aunque esta situación fue solucionada mediante la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (2015), durante los años de aplicación de dichos coeficientes, se afectó considerablemente a la sostenibilidad del Seguro IVM, por el menoscabo de su reserva[163].

La reducción de la tasa de aportación al Seguro de Pensiones para solucionar la crisis financiera del Seguro de Salud Individual y Familiar, con la transferencia y disminución de recursos de este Fondo, ha sido ilegal y carente de sustento técnico, porque pese a que la Resolución que estableció esta modificación de tasas, fue aprobada el 13 de noviembre del 2015, según su Disposición Final Primera fue aplicada respecto de "los pagos no extemporáneos efectuados desde el 1 de noviembre del 2015" (RESOLUCIÓN No. CD. 501, 2015: 9), es decir, con su adopción, se pudo efectuar una disposición de recursos que ya debieron ingresar al Seguro de Pensiones; de modo que, a más de su aplicación retroactiva, esta medida contravino prohibiciones legales expresas, contenidas en los artículos 49 y 122 de la Ley de Seguridad Social, ya que los recursos del Seguro IVM fueron tomados y

[162] Ver Cuadro No. 15. Ingresos vs. Egresos al Seguro IVM.
[163] Esta medida inclusive, aumentó el déficit actuarial de "USD. 5.142 millones de dólares, en el 2010" (ACTUARIA, 2013:8) a "22 862.2 millones de dólares, en el 2013" (DIRECCIÓN ACTUARIAL IESS, 2013: 68).

utilizados para cubrir el déficit de caja del Fondo de Salud, esto es, para un fin distinto del previsto en este cuerpo normativo. Adicionalmente, es una medida antitécnica porque la compañía Actuaria (2013: 8) sugería aumentar el porcentaje de aportación porque el anterior a la Resolución No. CD. 501 (9.74%) ya "era insuficiente para lograr el equilibrio actuarial de este Fondo" (ACTUARIA, 2013: 8).

La obligación estatal de financiar el 40% de cada pensión jubilar de vejez, mientras estuvo vigente, fue incumplida en repetidas ocasiones, al punto de que apenas en el año 2008 se cubrió, en efectivo, la deuda acumulada por este concepto desde 1985 hasta el 2007. En adelante, "desde el 2008 hasta el 2014, el 95% de los montos correspondientes al 40% de aporte estatal en dicho período, fue cubierto con bonos a 10 y 12 años plazo y a 7 u 8% de interés; mientras que, solo un 5% fue entregado en efectivo al IESS" (OROZCO, 2015)[164]; aquello refleja que al IESS, durante esos años, le incumbió la cobertura del 100% de la pensión jubilar de un gran porcentaje de asegurados pasivos; para ello, debió recurrir a la reserva de este Seguro; con lo cual, el BIESS dejó de invertir varios recursos, para destinarlos al financiamiento de las obligaciones prestacionales de cada ejercicio fiscal.

La supresión del aporte estatal del 40%[165] para la cobertura de las pensiones jubilares de vejez, sin establecer mecanismos sustitutivos de financiamiento, es una medida legislativa regresiva, pues con su adopción no solo se ha transgredido el principio de subsidiariedad, sino también, la sostenibilidad como criterio de manejo de la seguridad social en Ecuador, porque ha provocado una gran afectación a la solvencia financiera y a la sostenibilidad del Seguro IVM, ya que el IESS, para cubrir esa diferencia y financiar el 100% de cada pensión jubilar, ha tenido y tendrá que continuar tomando del BIESS más de USD. 1600 millones de dólares anuales para el financiamiento de las prestaciones de los pensionistas, a pesar de que esos recursos deberían estar siendo invertidos para aumentar el ahorro previsional de este Seguro.

[164] Ver Cuadro No. 13. Pago del 40% al Seguro IVM (en millones de dólares).

[165] Esta medida no contó con estudios técnicos de sustento (REYES, 2017), simplemente bastó el presupuesto para el ejercicio económico del año 2015, en el cual, para solucionar el déficit de caja, se utilizó parte de la reserva administrada por el BIESS, el cual, fue incorporado a dicho documento, como si se tratase de un ingreso, cuando no era más que ahorro. Inclusive, en el año 2010, la compañía ACTUARIA CONSULTORES CÍA. LTDA. (2013: 8) advertía que si se llegaba a suprimir el 40% de aporte estatal, el déficit actuarial se incrementaría a 71 007 millones de dólares; entretanto, la compañía VOLRISK CONSULTORES CÍA. LTDA. (2015: 45) determinó que el déficit actuarial para el 2053, traído a valor presente sería de USD. 208 mil millones de dólares con la tasa de aportación del 9.74%.

El Seguro de Pensiones, al contrario de lo que manifestó durante el año 2017, el señor Richard Espinosa, ex presidente del Consejo Directivo del IESS, no tiene superávit, puesto que los ingresos por aportes desde el año 2014 ya no alcanzan a cubrir las obligaciones en curso (déficit de caja)[166]; por lo tanto, para financiar todas las prestaciones se ha tenido que recurrir al uso del ahorro previsional del Seguro IVM, administrado por el BIESS; debido a que el faltante producido por la eliminación del aporte estatal del 40% y por la reducción del porcentaje de aportación a este Fondo, ha ocasionado que el BIESS deje de invertir ingentes recursos; de ahí que, actualmente, la reserva del Fondo de Pensiones sea de 7984 millones de dólares, cuando en el año 2015, "alcanzó los 9 465 352 574.98 dólares"[167] (Informe No. DADSySS-0023-2017, 2017: 9); a pesar de que se esperaba que para el año 2017, ascendiera prácticamente a USD. 11 294.2 millones de dólares (DIRECCIÓN ACTUARIAL, IESS, 2013: 69).

La supuesta existencia de superávit en este Fondo emana de la colocación del ahorro previsional que el BIESS ha dejado de invertir, como parte de los "ingresos del Seguro de Pensiones", como figura en las Resoluciones No. CD. 475, CD. 507 y CD. 545, que contienen los presupuestos de los años 2015, 2016 y 2017, respectivamente. Aquello es un dislate puesto que los recursos de la reserva de este Fondo no constituyen un ingreso, son el resultado de años de ahorro y de inversiones con el rendimiento respectivo para el aumento de los rubros pertenecientes al portafolio del Seguro de Pensiones.

Adicionalmente, en el Capítulo III, se estableció que la inclusión de las personas que desempeñan un trabajo no remunerado en el hogar, podría representar un riesgo adicional a la sostenibilidad del Seguro IVM (posible descapitalización), debido a que la magnitud de sus aportes no es proporcional a las cotizaciones realizadas por el resto de afiliados al seguro general obligatorio; por tal motivo, en lugar de darle una carga adicional a un Fondo que ya no cuenta con el aporte estatal del 40% y cuya tasa de aporte ha sido reducida, se debió crear otro seguro para la administración de las prestaciones destinadas a este sector de la población.

De otra parte, la base de cálculo incorporada por la Resolución No. CD. 554 del Consejo Directivo del IESS, para la determinación de las pensiones otorgadas por el Seguro

[166] Ver Cuadro No. 15. Ingresos vs. Egresos al Seguro IVM.
[167] Ver Cuadro No. 11. Evolución de la reserva del Seguro IVM (en millones de dólares).

IVM, es ilegal porque ha sido impuesta por sobre lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley de Seguridad Social, el cual, ya determinaba la fórmula para el cálculo de las prestaciones que este Fondo debe entregar a la población afiliada; aun así, a través de una resolución se ha dejado de aplicar dicha norma legal.

El déficit actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte para el año 2026, "será de USD. 196 748 millones de dólares" (VOLRISK, 2015: 39); y si a ello, se añade la descapitalización de la reserva de este Fondo, se colige que su situación será crítica porque a partir de dicho año, ya no habrán recursos ahorrados; por ende, el IESS solo contará con los aportes personal y patronal, los cuales, como se detalló en los Capítulos II y especialmente en el III, disminuirán a causa del inevitable envejecimiento de la población ecuatoriana.

En este contexto, la situación del Seguro IVM se tornará insostenible y generará un ambiente de inseguridad social, porque más allá de la disposición contenida en el artículo 237 de la Ley de Seguridad Social, luego de la reforma del 20 abril del 2015, no existe la certeza de que el Estado ecuatoriano estará en la capacidad de "cubrir un monto tan exorbitante para el financiamiento de las pensiones" (CORRAL, 2017) ofrecidas por este Seguro.

4.1.3. Conclusiones relativas a la administración del ahorro previsional del Seguro de Pensiones por parte del BIESS.

Un gran porcentaje de los fondos previsionales del Seguro de Pensiones, gestionados por el BIESS, habrían sido destinados a inversiones a largo plazo que no le habrían reportado un beneficio significativo, ya que conforme a la Resolución No. 292-2016-F, las inversiones en títulos de renta fija con el sector público (bonos) pueden ser de, hasta un monto equivalente al 75% del valor en el mercado del portafolio del Seguro IVM, es decir, un porcentaje muy significativo, que refleja, como consta en el Capítulo II, la falta de diversificación del riesgo de dichas inversiones pues, el BIESS, en lugar de incursionar en ámbitos innovadores que permitan generar valor agregado al Seguro IVM y empleo, como dispone la Constitución de la República del Ecuador, este ahorro previsional está siendo utilizado "para solucionar la falta de liquidez del Estado" (CORRAL, 2017).

Aquello trae consigo la incertidumbre de, si en el futuro el Estado llegará a cumplir esos compromisos de pago producto de las inversiones realizadas, cuando se tornen exigibles, tomando en consideración que frente a la descapitalización de este Fondo, también

le corresponderá: a) cumplir con el mandato del reformado artículo 237 de la Ley de Seguridad Social, es decir, financiar las pensiones del seguro general obligatorio y del seguro social campesino, por la falta de recursos del Seguro de Pensiones; y, b) cubrir los montos correspondientes al 40% entregado en bonos, mientras estuvo vigente la obligación del Estado de financiar este porcentaje de cada pensión jubilar de vejez.

4.1.4. Conclusiones referentes al manejo del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS.

A pesar de que las contribuciones del Estado destinadas al financiamiento de las prestaciones de la seguridad social constituyen un gasto permanente, como se detalló en el Capítulo II, durante el período 2008-2014, por concepto del 40% de aporte a las pensiones jubilares de vejez ofrecidas por este Seguro, el Estado emitió "bonos a 10 y 12 años plazo, a una tasa de interés del 7% y 8%" (OROZCO, 2015); al respecto, el IESS en lugar de exigir que el aporte estatal fuera realizado en efectivo como corresponde, permitió la entrega de bonos (contravención expresa al Art. 126 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas), lo cual, produjo un detrimento a la reserva del Fondo de Pensiones ya que tomando en cuenta que estos compromisos de pago apenas serán exigibles a partir del año 2020, ante la insuficiencia de recursos (período 2008-2014), el BIESS dejó de invertir[168] varios recursos, para entregarlos al IESS para cubrir obligaciones del presente.

La AIOS, como se analizó en el Capítulo II, determina que todo fondo de pensiones debe ser administrado con criterios de transparencia y publicidad; acerca de aquello, en el caso del Seguro de Pensiones del IESS, es preciso destacar que no existe información actualizada acerca de la situación financiera y actuarial de dicho Fondo, puesto que los últimos datos han sido recogidos en el Boletín Estadístico No. 20, del 2014, en el cual, a más de determinar la situación de dicho Seguro, contiene datos referentes a la evolución de la población afiliada y de los pensionistas a lo largo del tiempo, aspectos tan necesarios para conocer la tasa de sostenimiento del Seguro IVM.

A partir de ese año, únicamente existen las declaraciones vertidas durante los años siguientes por el señor Richard Espinosa[169], ex presidente del Consejo Directivo del IESS,

[168] Aquello significa que al no mantener invertidos dichos recursos, no se propendió al aumento de los años de vida útil de este Seguro.

[169] El 21 de noviembre del 2017, el Contralor General del Estado (subrogante) procedió a confirmar la responsabilidad administrativa culposa No. 1172-DNPR, del 11 de octubre del 2017 que, a más de la multa equivalente a veinte salarios básicos unificados, impuso la sanción de Destitución en contra del señor Richard

las cuales respecto "al número de afiliados activos en el año 2017, indican que actualmente hay 3 592 214 de asegurados" (ESPINOSA, 2017); aun así, no existe ningún sustento acerca de esta afirmación; a más de ello, esta información no coincide con los porcentajes de subempleo, desempleo y sobre la población afiliada al seguro general que arrojan los informes elaborados por el INEC con corte a septiembre del 2017 (INEC, 2017: 8), como se detalla en el Capítulo III.

En relación con lo anterior, la Superintendencia de Bancos mediante la Resolución No. SB-2015-742 (2015: 5) ha dispuesto que "los estudios actuariales de las instituciones del sistema nacional de seguridad social y los análisis que sobre ellos se realicen, son de carácter reservado". El fundamento legal de esta Resolución, como fue indicado en el Capítulo II, carece de asidero (Art. 72. Código Orgánico Monetario y Financiero), ya que a través de ella, el IESS ha sido tratado como si fuera una entidad financiera pública, lo cual resulta inverosímil ya que, por mandato constitucional, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es una institución pública encargada de la administración del seguro universal obligatorio, de ningún modo puede ser tratada como si formara parte del sistema financiero; por tanto, su información debería estar al alcance de la población afiliada.

A más de ello, se ha cuestionado la validez del último estudio actuarial, al que se ha tenido acceso, realizado por la Compañía VOLRISK en el año 2015, puesto que para el cambio de la tasa de aportación al Seguro IVM, no fueron analizadas su solvencia financiera, ni su sostenibilidad en el largo plazo porque simplemente se "buscó dar una solución momentánea a la crisis por la que atravesaba el Seguro de Salud Individual y Familiar" (VOLRISK, 2015: 45). Aquello muestra que los criterios con los cuales se debe administrar la seguridad social[170], entre ellos, la sostenibilidad, no están siendo aplicados a cabalidad.

Por disposición de la Ley de Seguridad Social (Arts. 45 y 232) (2001: 10 y 35) "se debe realizar de forma periódica estudios técnicos y actuariales para determinar la solvencia y la sostenibilidad del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte"; sin embargo, como se mencionó en los Capítulos II y III, si se ha llegado a elaborar este tipo de estudios, no se ha podido tener acceso a ellos, debido a la ilegal prohibición impuesta por la Resolución No.

Espinosa, de su cargo de presidente del Consejo Directivo del IESS. El 12 de diciembre del 2017, mediante Decreto Ejecutivo No. 237, el Licenciado Lenin Moreno aceptó la renuncia presentada por el señor Richard Espinosa Guzmán; y en su lugar, encargó la Presidencia del Consejo Directivo del IESS, al Ingeniero Jaime Patricio Garzón Rivas.

[170] El artículo 368 de la Constitución de la República (2008: 173) determina que uno de los criterios de funcionamiento de la seguridad social es la sostenibilidad.

SB-742-2015 de la Superintendencia de Bancos (reserva de dicha información). Además, la falta de datos adicionales acerca del número de afiliados, pensionistas, tasa de sostenimiento, inversiones del BIESS, entre otros, que tampoco han sido difundidos de forma pormenorizada, permite concluir que el criterio de transparencia para el manejo de la seguridad social tampoco está siendo aplicado.

Finalmente, por todo lo analizado a lo largo de esta disertación se concluye que el derecho constitucional a la seguridad social de los futuros pensionistas podría llegar a ser vulnerado por tres situaciones específicas:

a) En caso de que no se adopten las medidas necesarias para frenar la descapitalización de la reserva del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, lo cual ha sido producido por la aplicación de varias reformas legales y reglamentarias; entre ellas, la supresión del aporte estatal del 40% y la disminución del porcentaje de aportación a este Seguro (Resolución No. CD. 501), sin prever mecanismos alternativos de financiamiento, lo cual ha demostrado la falta de manejo técnico de este Fondo;

b) Por los riesgos a los que se enfrenta el sistema de reparto del Seguro IVM, por el cambio en las condiciones demográficas y económicas de la población ecuatoriana; y,

c) Por la incertidumbre de que el Estado cuente con los recursos económicos necesarios para asumir la obligación de financiar las pensiones ofrecidas por el Fondo de Pensiones (Art. 237 LSS, reformado), como resultado de la pérdida del ahorro previsional y de la insuficiencia de aportes de la población asegurada.

4.2.Alternativas de financiamiento del Seguro de Pensiones del IESS.

En Ecuador, desde la promulgación de las primeras leyes en materia de seguridad social, hasta la actualidad, no se ha logrado llevar a cabo una reforma integral que le permita al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social alcanzar la solvencia financiera y la sostenibilidad del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS, con la finalidad de garantizar el derecho constitucional a la seguridad social de la población afiliada.

Aquello ha sido producido porque, en lugar de fortalecer al seguro general obligatorio, en lo atinente al Seguro de Pensiones, se implementaron una serie de reformas tales como: el incremento de las pensiones otorgadas por el Seguro IVM, la incorporación de una tabla de coeficientes notablemente superiores a la tasa de inflación anual para compensar la pérdida del poder adquisitivo de las pensiones, la supresión del aporte estatal

del 40%, sin fuentes sustitutivas de financiamiento, la reducción de la tasa de aportación a este Seguro, para dar un alivio temporal a la crítica situación financiera del Seguro de Salud Individual y Familiar; e inclusive, posiblemente por la falta de independencia de las aportaciones realizadas por las personas que desempeñan un trabajo no remunerado en el hogar, que sumados a las desventajas propias del modelo de reparto, han provocado, por lo examinado en los capítulos anteriores, la paulatina descapitalización del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte; y como consecuencia de aquello, la inminente afectación al derecho constitucional a la seguridad social.

Frente a este panorama, resulta imperiosa la necesidad de implementar medidas tendientes a solucionar la crisis financiera por la que atraviesa este Fondo del IESS, a fin de asegurar "la viabilidad a largo plazo del sistema público de pensiones (…)" (PWC, 2008: 4); y con ello, el derecho a la seguridad social de la población ecuatoriana.

A continuación, se realizan algunas sugerencias para el fortalecimiento de la institución rectora de la seguridad social y del banco de su propiedad y sobre todo acerca del rol de las entidades de control, como parte de la garantía de buen gobierno de la seguridad social, para posteriormente, concluir detallando dos propuestas de financiamiento y dos medidas adicionales para solucionar la compleja situación financiera que enfrenta el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte para asegurar su sostenibilidad en el corto, mediano y largo plazo.

4.2.1. Fortalecimiento institucional y la garantía de buen gobierno del Seguro de Pensiones.

Si bien el objetivo principal de esta disertación hace referencia a la posible vulneración al derecho constitucional a la seguridad social, en relación a la supresión del aporte estatal del 40%, al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS, a los efectos de otras reformas legales y reglamentarias y a su sistema de financiamiento, a lo largo de estos capítulos se ha determinado que la abundante normativa infralegal producida por la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos referentes al sistema de financiamiento mixto de este Fondo y la falta de manejo técnico de la seguridad social, han determinado su paulatina descapitalización de este Seguro; por ello, en los párrafos que suceden, se realiza una propuesta para fortalecer la institucionalidad del IESS, del BIESS y sobre el respectivo control de ambas instituciones.

4.2.1.1. Institucionalidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y del banco de su propiedad, el rol de los entes de control y la publicidad de la información del Seguro de Pensiones.

Institucionalidad del IESS: En el año 2008, el informe denominado *Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador*, presentado por la OIT (2008: 25 y 183) destacó la importancia de brindar una solución al desorden normativo y organizacional del seguro general obligatorio, cuya administración le corresponde al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, originado por "el exceso de normativa secundaria, emitida por el Consejo Directivo del IESS, sometida a continuas modificaciones, muchas de las cuales no han contado con el debido sustento técnico", lo cual ha obedecido a varios factores como la declaratoria de inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley de Seguridad Social, entre ellos, los referentes a la estructura del sistema mixto de financiamiento del Seguro IVM, las reformas subsecuentes que han distorsionado la estructura de dicho cuerpo normativo, tornándolo contradictorio e incoherente; y, "la falta de un Reglamento General a la Ley de Seguridad Social que llene vacíos y corrija, dentro del marco legal, algunos temas de financiamiento urgentes" (CORRAL et al., 2017: 4).

El Consejo Directivo del IESS, por mandato de la Ley de Seguridad Social tiene la misión de: a) expedir normativa de organización y funcionamiento de los seguros generales administrados por el IESS, b) establecer el planeamiento estratégico del ahorro previsional, c) regular y supervisar las direcciones de los seguros generales y especiales aplicados por el IESS; y, d) fiscalizar los actos de la administración del IESS (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, 2001: 7).

El máximo órgano de gobierno del IESS también debe "asumir atribuciones estrictamente administrativas y participar en los procesos de gestión, incluyendo el nombramiento de funcionarios (LSS, 2001: 7); sobre aquello, la Organización Internacional del Trabajo, ha destacado que "es completamente inusual en las instituciones de seguridad social pues, normalmente se entiende que el papel de un Consejo Directivo consiste en la conducción de políticas (rectoría) y normativas" (INFORME OIT, 2008: 26).

A ello hay que agregar que, los cambios implementados a través de las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo, no siempre han estado motivados en "la necesidad de un mejoramiento continuo de los procesos; además de que, la permanente movilidad de la alta dirección, generada en los últimos años, no ha permitido que la entidad defina estrategias y

políticas a largo plazo" (INFORME OIT, 2008: 133), aquello significa que han sido el resultado de situaciones coyunturales[171] causadas por la falta de manejo técnico y más bien, político de la Institución.[172]

Por lo tanto, para evitar que el IESS continúe sujeto a los intereses políticos del gobernante de turno se debería, en una nueva Ley de Seguridad Social, realizar una clara distinción entre "la función de gobierno: rectoría o emisión de políticas y la función gestora: operativa y administrativa" (OIT, 2007: 164), ya que actualmente ambas atribuciones, por disposición de los artículos 26 y 27 de la Ley de Seguridad Social, le corresponden al Consejo Directivo del IESS.

Si bien este órgano de gobierno podría mantener su conformación tripartita, esto es, continuar contando con un representante del ejecutivo, uno de los empleadores y otro de los afiliados, será fundamental delimitar su campo de acción para evitar irrupciones en el manejo técnico de la Institución; y en caso de que este aspecto no llegare a materializarse mediante una ley, una medida interesante para frenar la intromisión del gobierno y lograr el adecuado manejo del IESS, sería a través de la creación de un órgano de asesoría del Consejo Directivo (OIT, 2016: 133)[173], el cual podría estar conformado por seis profesionales expertos en seguridad social, actuaría o administración, tres de ellos podrían ser designados por el representante de los afiliados y los tres restantes por el representante de los empleadores; estos profesionales tendrían la misión de elaborar la planificación institucional para el manejo de cada uno de los seguros, la cual, constará en informes que deberán presentar a los integrantes del Consejo Directivo, quienes únicamente deberían adoptar decisiones con base en los documentos elaborados por dicho órgano de asesoría.

[171] El informe de la OIT (2008: 27) determina que el IESS, como una mala práctica ya institucionalizada, ha sido -y continúa siendo manejado- de forma política.

[172] La constante modificación de la normativa referente a la administración del IESS, ha mostrado no solo la falta de tecnicidad en el manejo de la seguridad social, sino también la falta de independencia del ente rector de la seguridad social en el Ecuador y del banco de su propiedad, para ello solo basta con revisar la Resolución No. CD. 501 del Consejo Directivo del IESS, ya que la disminución del porcentaje destinado al Seguro IVM obedeció a la urgencia de cubrir el déficit de caja del Seguro de Salud Individual y Familiar, producido por la ampliación de la cobertura a los hijos de los afiliados de 6 a 18 años (reforma legal) y por el incumplimiento del Estado en el pago de ciertas prestaciones ofrecidas por dicho Seguro; de modo que, el Consejo Directivo en lugar de precautelar el derecho de los asegurados y exigir el pago de las obligaciones estatales, "solucionó" la falta de recursos del Seguro de Salud Individual y Familiar con los ingresos del Fondo de Pensiones.

[173] Idea tomada del informe denominado *Evaluación de la Estructura Organizacional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) para la Gestión de la Afiliación y Recaudación*, con la inclusión de sugerencias y planteamientos de la autora de la presente investigación.

Rol del BIESS (reserva del Seguro IVM): Se debería realizar un estudio previo para determinar el número necesario de plazas de trabajo que requiere el BIESS, para el cumplimiento de su finalidad, esto es, la administración de los recursos previsionales; para ello, no sólo se debería determinar el número de funcionarios, sino también las remuneraciones correspondientes a cada cargo, ya que actualmente, el último reporte correspondiente a noviembre del 2017, arroja que en esta institución financiera existen "561 funcionarios y para el pago de sus remuneraciones e ingresos adicionales, el BIESS debe destinar aproximadamente USD. 10 148 232.6 dólares anuales" (BIESS, 2017: 7). De igual manera se debería establecer el número de funcionarios que el IESS requiere para encargarse de la administración de los Seguros a su cargo, en ambos casos con la finalidad de prescindir de gastos operativos innecesarios.

Se debería diversificar las inversiones realizadas por el BIESS, para evitar que los fondos previsionales del Seguro IVM sean utilizados para cubrir la falta de liquidez del Estado, para ello, por ejemplo, se podría establecer que las inversiones en títulos de renta fija, en las que intervenga el Estado, no sean de hasta el 75% del valor del portafolio en el mercado del Seguro IVM, sino de un porcentaje inferior, con el propósito de generar valor agregado a este Fondo.

Rol de las entidades de control de la seguridad social: En el Capítulo II, se analizó que la Constitución de la República del Ecuador y la Ley de Seguridad Social disponen que la Contraloría General del Estado y la Superintendencia de Bancos, a través de la Intendencia Nacional de Seguridad Social, se encargarán del control de los recursos previsionales y de garantizar el buen gobierno del IESS; a pesar de que, en la última década este rol ha sido ausente; y por ello, el Consejo Directivo ha tomado decisiones inconstitucionales, ilegales y antitécnicas, sin que exista ningún pronunciamiento conducente de parte de estas instituciones; por ello, es imperativo fortalecer el rol de las instituciones de control de la seguridad social: Contraloría General del Estado y Superintendencia de Bancos[174], en el caso de esta última, a través de la entidad adscrita (INSS) o mediante la creación de una institución autónoma que se encargue de la regulación, supervisión y control del IESS y del BIESS (OIT, 2008: 163).

[174] Idea tomada del informe denominado *Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador* (OIT, 2008: 163), con la inclusión de sugerencias y planteamientos de la autora de la presente investigación.

Transparencia y publicidad de la información referente al Seguro de IVM: Una de las condiciones de funcionamiento de los fondos de pensiones, según el análisis realizado en la presente disertación, consiste en garantizar el acceso a información de este Seguro, así, el IESS tiene el deber de colocar al alcance de la población afiliada los datos correspondientes a la "evolución de los ingresos, gastos, cobertura, niveles de cotización y morosidad, reportes de gestión, anuarios y memorias institucionales" (INFORME OIT, 2008: 51), ya que esta información es de carácter público; con todo, en el Capítulo II, se hizo referencia a la Resolución No. SB-2015-742 de la Superintendencia de Bancos por medio de la cual, se le otorga el carácter de reservado a todos los estudios actuariales[175] y a los informes realizados a partir de ellos, lo cual, es completamente perjudicial para la idónea administración de un fondo de pensiones; por tal motivo, se sugiere dejar sin ningún efecto dicha Resolución y establecer de forma expresa en el cuerpo legal respectivo que la información del IESS será de acceso público.

4.2.2. Posibles sistemas de financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

En los siguientes acápites se realizará dos propuestas que guardan relación con el sistema de financiamiento a aplicar para garantizar la sostenibilidad del Seguro IVM; así, la primera, consiste en el mantenimiento del sistema de reparto, pero con la aplicación de medidas paramétricas, como el aumento del aporte, de la edad de jubilación y de la base de cálculo; y, la segunda, se refiere a la incorporación de un sistema mixto para la cobertura de las prestaciones ofrecidas por este Seguro.

4.2.2.1. Un sistema de reparto completamente reformado y la aplicación de medidas paramétricas.

A lo largo de esta disertación, se hizo referencia a los riesgos a los que se encuentra expuesto un fondo de pensiones financiado mediante reparto; de todas maneras, para la aplicación de esta propuesta que consiste en mantener este modelo con la inclusión de medidas paramétricas y de beneficios mínimos, es preciso señalar que la continuidad de este

[175] Es menester que el IESS, cumpla con el mandato de la Ley de Seguridad Social y proceda a proporcionar datos para la realización de estudios actuariales que, deberán ser validados por compañías independientes y de reconocida trayectoria en el ámbito de la ciencia actuarial; y por ende, de la seguridad social, para conocer la situación real del Seguro IVM, para que inmediatamente se realicen los cambios necesarios con el objeto de garantizar el derecho constitucional a la seguridad social de los afiliados en todas las etapas de su vida.

esquema de financiamiento constituye una medida de corto plazo destinada a lograr, de cierto modo, el equilibrio financiero y actuarial del Seguro IVM.

Así, para mantener este esquema de financiamiento, el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS se debería encargar de la entrega de las siguientes prestaciones: a) Pensión ordinaria por vejez, b) Pensión de vejez por edad avanzada, c) Pensión ordinaria por invalidez; y, d) Pensiones por viudedad y orfandad, cuyas fórmulas de cálculo deberían ser determinadas por los estudios técnicos respectivos. A este sistema reformado le correspondería entregar pensiones básicas, para lo cual se deberían establecer montos mínimos; y de ser el caso, esto es, con base en los estudios actuariales y si existieran recursos suficientes, se podría determinar mejoras a las pensiones, por ejemplo, en caso de contar con un mayor número de imposiciones de las exigidas por la Ley de Seguridad Social.

Ahora bien, el Informe presentado en la primera mitad del siglo anterior, por el actuario checoslovaco Emilio Schoenbaum, determinó que la población afiliada alcanzaba a cubrir únicamente el 60% de cada pensión jubilar; por lo que, en aquella época, existía una diferencia no cubierta que ascendía al 40%.

En la actualidad, se debería determinar el porcentaje real que, de cada pensión jubilar, es cubierto por la población afiliada de acuerdo con algunas variables, entre ellas, la tasa de sostenimiento que en la actualidad sería de 7 a 1 (ACTUARIA, 2017), el porcentaje de aporte destinado al Seguro IVM; para ello, se debería tomar en cuenta el impacto producido por la aplicación de la Resolución No. CD. 501 del Consejo Directivo del IESS, entre otras, para conocer con precisión, si el porcentaje no cubierto se mantiene en el 40% o ha sufrido alguna alteración (aumento o disminución) para, posteriormente, determinar los mecanismos de financiamiento de ese monto no cubierto con las aportaciones.

Para la cobertura de la diferencia que exista entre el porcentaje que alcanza a ser financiado con los aportes de los afiliados activos y el monto total de cada pensión jubilar, se podría tomar en cuenta las siguientes estrategias:

a. Plantear una reforma normativa al actual artículo 237 de la Ley de Seguridad Social, para reincorporar la obligación del Estado de cubrir esa diferencia, con la particularidad de que se debería establecer de forma expresa que el pago por concepto de este aporte debe ser realizado en efectivo, para evitar la "entrega de bonos a 10 u 12 años plazo, con un interés de alrededor del 7 u 8%" (OROZCO, 2015), como sucedió hasta el año 2015, en contravención expresa del artículo 290, número 3 de la Constitución de la República y

del artículo 126 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Además, se debe establecer un plazo límite para el pago de este aporte.

b. Aumentar el porcentaje de aportación personal y/o patronal para que al Fondo de Pensiones sea destinado un porcentaje mayor; para ello, por ejemplo, el informe presentado por la compañía ACTUARIA CONSULTORES CÍA. LTDA., (2013: 8), sugería que este Seguro debía estar financiado por "un 17.82% del aporte a la seguridad social, de modo que se logre el equilibrio financiero y actuarial del Seguro IVM"[176].

La tasa de aportación del afiliado podría llegar a ser mayor al porcentaje sugerido, si se tiende a evitar que el Estado asuma la totalidad de dicha diferencia, caso contrario, no sería tan elevada; pero, en cualquiera de los dos escenarios, el Estado no se puede deslindar de contribuir con el financiamiento de las pensiones jubilares.

Adicionalmente, para continuar con el sistema de reparto y asegurar la sostenibilidad del Seguro IVM, se podría implementar las siguientes medidas:

a. Revisión de los porcentajes aplicados para la entrega de pensiones mínimas y máximas para que de ser el caso, los referentes a las últimas, sean reducidos con el objetivo de contar con recursos suficientes para compensar la desigualdad entre los ingresos mensuales percibidos por la población afiliada.

Actualmente, las pensiones máximas fluctúan entre 250% y 550% de una remuneración básica unificada (Resolución No. CD. 300 del Consejo Directivo del IESS), lo cual ocasiona graves inconvenientes para la sostenibilidad del Seguro por dos motivos: el primero, debido a que apenas el 29.1% de la población económicamente activa se encuentra afiliada al IESS (INEC, 2017: 49); de tal manera, la tasa de sostenimiento del Seguro IVM en lugar de aumentar, ha ido disminuyendo; y, el segundo, la diferencia entre los ingresos percibidos por la población asegurada.

Aquello significa que si los montos máximos son tan elevados, al no contar con el aporte estatal y con la reducción de la tasa de aporte al Fondo, no se podrá

[176] Este porcentaje fue sugerido por dicha compañía en su estudio presentado en el año 2013, con corte al 2010, cuando aún el Estado tenía la obligación de contribuir con el 40% para el financiamiento de cada pensión jubilar y la tasa de aportación al Seguro IVM era de 9.74%, ya que aún no se había implementado la Resolución No. CD. 501 con la correspondiente reducción de la tasa de aporte a este Fondo; por ello, se requerirá la elaboración de un nuevo estudio actuarial para determinar la tasa real que permitiría el equilibrio financiero-actuarial del Seguro de Pensiones.

equilibrar su situación; por ello, se requeriría una minuciosa determinación de los porcentajes máximos de las pensiones que, en función de los aportes de los asegurados, el IESS pueda llegar a cubrir.

b. Aumento de la base de cálculo, del promedio de los 5 últimos años de trabajo, al promedio de los diez y hasta veinte últimos años de servicios (ACTUARIA, 2013: 8).

c. Reestructuración de los requisitos para acceder a la jubilación por vejez, en este caso existen dos sugerencias:

   a) mantener la edad de jubilación en 60 años con 30 años de aportes; aun así, para acceder a la jubilación por edad avanzada se podría determinar que con 70 años, el mínimo de aportes sea de 20 años, en lugar de 10 años como sucede actualmente, mientras que con 65 años, el mínimo de aportes sea 25 años y no 15 años como en la actualidad[177] (ACTUARIA, 2013: 7); y,

   b) En consideración a la expectativa de vida de la población a partir de la jubilación, se podría: "cada cinco años aumentar en un año la edad de jubilación, es decir, que a partir del año 2018, la edad de jubilación sería de 61 años, en el 2023, 62 años, para que el impacto de la medida en la población no sea tan grande" (ACTUARIA, 2013: 7)[178], o mantener la edad de jubilación pero con el aumento del número de imposiciones (años de aportación) para acceder a la jubilación e incluso, en consideración a la edad de inicio de la vejez, prevista por la OMS, se podría incrementar a 65 años (2015:31), la edad para acceder a la jubilación por vejez

d. Para precautelar el acceso a una pensión digna, el fondo de reserva podría volver a la seguridad social (CORRAL et. al, 2017: 4)[179], en lugar de ser entregado directamente al trabajador para que el rendimiento que genere ese 8.33% mensual, le permita contar con mayores recursos en el declive de su vida; con ello, se podría compensar el monto de las pensiones entregadas por este Seguro.

[177] El artículo 188 de la Ley de Seguridad Social determina los dos casos, en los cuales el asegurado puede acreditar el derecho a la jubilación por edad avanzada.
[178] Idea tomada del Estudio Actuarial elaborado por la compañía ACTUARIA CONSULTORES CÍA. LTDA., con corte al 2010, con las actualizaciones referentes al año en curso.
[179] Idea tomada de la entrevista realizada a la Dra. Carmen Corral Ponce, en mayo del 2017, con indicaciones analizadas por la autora de la presente disertación.

e. En cuanto a las inversiones realizadas por el BIESS con el ahorro previsional del Seguro IVM, se debe propender a su diversificación a fin de evitar que un gran porcentaje del portafolio sea destinado a cubrir la falta de liquidez del Estado; de modo que, por ejemplo: en caso de inversiones en títulos de renta fija en las que intervenga el ente estatal, el límite máximo disminuya del 75% previsto en la actualidad, ya que lo acontecido hasta el momento, ha demostrado que esta entidad financiera no está cumpliendo uno de los fines constitucionales para los que fue creada, es decir, para producir valor agregado que permita asegurar la sostenibilidad en el largo plazo del Fondo de Pensiones[180], ya que solo está solucionando problemas fiscales con el ahorro de la población afiliada.

4.2.2.2. Aplicación de un sistema de financiamiento mixto para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS.

El estudio actuarial elaborado por la compañía ACTUARIA CONSULTORES CÍA. LTDA., (2013: 8), con corte al 2010, recomendaba "la aplicación de un "sistema híbrido[181] en el que se incorpore el beneficio definido conjuntamente con las cuentas individuales, con el objetivo de descargar las obligaciones del fondo en el largo plazo"; por ello, al considerar las ventajas de este modelo de financiamiento, se sugiere su implementación a través de una reforma normativa que sustituya al sistema de reparto, tomando en cuenta el siguiente detalle:

El nuevo esquema de financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS se encargaría de la entrega de las siguientes prestaciones: a) Pensión ordinaria por vejez, b) Pensión de vejez por edad avanzada, c) Pensión ordinaria por invalidez; y, d) Pensiones por viudedad y orfandad.[182]

---

[180] De la información proporcionada por la Ministra de Finanzas (E) Madeleine Abarca (MINISTERIO DE FINANZAS, 2016), a los miembros de la Comisión de Régimen Económico de la Asamblea Nacional, se infiere que el monto total de la deuda que el Estado mantiene con el IESS por inversiones, hasta el año 2016 "ascendía a 8 379 millones de dólares, producto de la emisión de bonos a 8 y 9 años plazo", lo cual significa que un considerable porcentaje del portafolio del Seguro IVM ha sido utilizado para dar liquidez al Estado, a cambio de estos compromisos de pago (inversiones mayores a 5 años: largo plazo).

[181] Es importante destacar que en el Fallo No. 052-2001-RA, del Tribunal Constitucional, publicado en el Registro Oficial No. 525, del 16 de febrero del 2005, la inconstitucionalidad del artículo 176 de la Ley de Seguridad Social, se debe a que los niveles de cobertura determinados en esta norma vulneraban el principio de solidaridad, es decir, la inconstitucionalidad no guardaba relación con el sistema mixto como tal; por tanto, para su implementación hubiera bastado con una reforma normativa que jamás fue realizada.

[182] Para la determinación de las prestaciones que deberán ser ofrecidas por el Seguro IVM, a la población afiliada, de forma previa se deberían realizar estudios actuariales que establezcan con precisión las contingencias que este Fondo tiene la capacidad de cubrir.

En cuanto a la edad para acceder a la jubilación, se podría mantener en 60 años con 30 años de aportación al IESS; así y todo, esta situación se encuentra sujeta a lo que determinen los estudios matemático-actuariales que deberían realizarse para la implementación de una reforma de esta índole; por lo que, si los resultados lo ameritan "cada cinco años se podría incrementar en un año la edad mínima para acceder a la jubilación por vejez, de acuerdo con la expectativa de vida de la población a partir de la jubilación, para que referencialmente la duración de la pensión sea de quince años" (LSS, 2001:28).

El régimen mixto comprendería a los afiliados menores de 40 años, a los futuros afiliados e inclusive, a los asegurados cuyas edades oscilen entre los 41 y 49 años de edad; siempre que soliciten ser incorporados al nuevo sistema; pues caso contrario, continuarían conjuntamente con la población mayor a 50 años en el anterior esquema de reparto. Este nuevo modelo estaría conformado por dos pilares:

- **Pilar de solidaridad intergeneracional (RSI):** En este régimen se ofrecerían prestaciones definidas y su sistema de financiamiento sería de reparto con prima media. Este pilar parte de la existencia de un pacto intergeneracional entre los afiliados activos y los pasivos. Su propósito sería la entrega de pensiones básicas que serán complementadas con las ofrecidas por la capitalización de la cuenta individual.
- **Pilar de ahorro individual obligatorio (RAIO):** En este régimen un porcentaje del aporte del asegurado sería destinado a una cuenta individual, para que el monto acumulado más el rendimiento generado durante su vida productiva, le permita acceder a una pensión jubilar adicional a la ofrecida por el pilar de solidaridad intergeneracional; con ello, al momento en que el asegurado se acoja a la jubilación, de este régimen recibiría una renta mensual vitalicia determinada por el saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual.

Es importante destacar que ambos regímenes deberían ser financiados por el aporte del empleador y del trabajador, cuando haya relación de dependencia o solo por la aportación del afiliado en caso de que no haya relación de dependencia. Debido a que la tasa de aportación al IESS, es del 20.60%, el 9.74%, a menos que los estudios actuariales determinen lo contrario, podría continuar siendo destinado al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, como hasta el año 2015, con anterioridad a la aprobación de la Resolución No. CD. 501 del Consejo Directivo del IESS.

Ahora bien, para cada régimen y con la finalidad de determinar el rol del Estado en el financiamiento de las prestaciones otorgadas por el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS, se podrían determinar niveles de cobertura, en función de los ingresos mensuales de la población afiliada, pudiendo tomar en cuenta el siguiente detalle:

- **Nivel primero:** Estaría integrado por los asegurados cuyos ingresos sean de hasta 150% de una remuneración básica unificada del trabajador en general. En este caso, al Régimen de Solidaridad Intergeneracional podría destinarse el 3%, mientras que a la cuenta de ahorro individual, un 6.74%, en ambos casos del 9.74% que corresponde al Seguro IVM.
- **Nivel segundo:** Estaría conformado por todos los afiliados cuyos ingresos mensuales oscilen entre el 150% hasta el 300% de una remuneración básica unificada del trabajador en general. En este caso, al Régimen de Solidaridad Intergeneracional podría destinarse el 4%, mientras que a la cuenta de ahorro individual, un 5.74%, en ambos casos del 9.74% entregado al Seguro IVM.
- **Nivel tercero:** Estaría constituido por todos los asegurados cuyos ingresos mensuales sean superiores al 300% de una remuneración básica unificada del trabajador en general.[183] En este caso, al Régimen de Solidaridad Intergeneracional podría destinarse el 5%, mientras que a la cuenta de ahorro individual, un 4.74%, en ambos casos del 9.74% correspondiente al seguro IVM.[184]

Los estudios actuariales que deban realizarse con antelación para la implementación del sistema de financiamiento mixto del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte determinarán el porcentaje con el que contribuirá el Estado para el financiamiento de las pensiones jubilares; de todas maneras, tomando en consideración que el Informe denominado *Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador*, presentado por la OIT (2008:11) recomienda que el "financiamiento estatal debería estar focalizado en la cobertura de las prestaciones para los trabajadores de menor ingreso, tomando en cuenta los fines redistributivos de la seguridad social", en el presente esquema, el Estado debería contribuir con un porcentaje para las pensiones que correspondan a los asegurados del primer nivel.[185]

[183] Estos porcentajes han sido adoptados en consideración a la remuneración básica unificada y el ingreso mínimo mensual (incluida décima tercera y décimo cuarta remuneración) para el año 2017 (INEC, 2017: 2).
[184] Ver Cuadro No. 21. Propuesta de aportación al Régimen mixto del Seguro IVM.
[185] A pesar de aquello, será indispensable tomar en cuenta los resultados de los estudios actuariales para verificar la tasa de aportación al Seguro IVM y para la aplicación del principio de subsidiariedad, el porcentaje con el que deba contribuir el Estado, podría ser destinado, exclusivamente, a los asegurados del primer nivel o inclusive a los del segundo, con lo cual también podría llegar a variar el porcentaje destinado a cada uno de los

En la respectiva ley, se debería establecer de forma expresa que el porcentaje con el cual, el Estado[186] deba financiar las prestaciones de este Seguro, en aplicación del principio de subsidiariedad, sea entregado en efectivo y hasta una fecha límite de cada ejercicio económico, para impedir una innecesaria acumulación de obligaciones pendientes y la emisión de bonos en contravención expresa de la Constitución de la República del Ecuador (Art. 290, núm. 3), como sucedió en el período 2008-2014, mientras estuvo vigente dicha obligación.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social continuaría siendo el encargado de la recaudación de los aportes mensuales de los afiliados para posteriormente destinarlos al BIESS. De igual manera, cada año el aporte estatal debería ser destinado de forma directa, una vez haya sido traspasado al IESS, al financiamiento de las respectivas prestaciones. En el BIESS, los fondos previsionales podrían ser distribuidos según el régimen al que pertenezcan para que los recursos que ingresen se mantengan en cuentas separadas, pero como parte del Seguro IVM.

Los recursos que pertenezcan al Régimen de Solidaridad Intergeneracional (RSI) pasarían a ser parte de la actual reserva del Fondo de Pensiones; mientras que, los recursos previsionales que ingresen al Régimen de Ahorro Individual Obligatorio (RAIO), serían "expresados en cuotas con un valor determinado, el cual variará cada día producto de las ganancias que hayan generado las inversiones" (AFP CAPITAL, 2017).

Las inversiones que el BIESS realice con los recursos previsionales deberían ser a largo plazo (superiores a cinco años). Actualmente, existen límites a las inversiones realizadas por el BIESS con los recursos del Seguro IVM, los cuales han sido fijados por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera; con eso y todo, lo ideal sería que estos porcentajes máximos tiendan a lograr la diversificación del riesgo, para que los recursos previsionales no sean destinados, en un gran porcentaje, a cubrir la falta de liquidez

regímenes, pues si se cuenta con la contribución del Estado, la tasa del RSI del segundo y tercer nivel podría ser inferior y por tanto, el porcentaje del RAIO sería superior.

[186] A través de los respectivos estudios actuariales, se debería determinar el porcentaje con el que debe contribuir el Estado ecuatoriano al financiamiento de las pensiones de los futuros jubilados mencionados en el párrafo anterior o a su vez, se debería establecer fuentes sustitutivas de financiamiento, para evitar tener que continuar tomando recursos de la reserva del Seguro IVM, como ya ha sucedido, conforme lo establecido por las resoluciones No. CD. 507 y CD. 545, del Consejo Directivo del IESS, que contienen los presupuestos de los años 2016 y 2017, ya que para solucionar el déficit de caja, el BIESS ha dejado de invertir el ahorro previsional para entregarlo al IESS con el fin de cubrir las obligaciones prestacionales en curso.

del Estado, como ha sucedido a lo largo de la historia con los recursos de la población afiliada.

Adicionalmente, tomando en cuenta que el régimen mixto no comprenderá a los afiliados de entre 41 y 49 años que no hayan manifestado su voluntad de acceder al nuevo esquema, ni a los asegurados cuyas edades oscilen entre los 50 y 59 años, las prestaciones que les corresponda continuarían siendo financiadas por el Régimen de Transición de la Ley de Seguridad Social, es decir, mediante reparto y por el Estado, en el porcentaje que corresponda según los estudios financiero-actuariales respectivos.

4.2.3. Recomendaciones adicionales para la sostenibilidad del Seguro de Pensiones.

Además, es necesario realizar otras sugerencias, algunas de ellas son de inmediata aplicación; en cambio, otras podrían implementarse a través de una reforma legal, conjuntamente con cualquiera de las antedichas propuestas de financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte para garantizar su sostenibilidad en el largo plazo y el derecho constitucional a la seguridad social de la población ecuatoriana.

- **Medidas de aplicación inmediata:** Debido a que la creación de un nuevo cuerpo legal en materia de seguridad social, que reforme o derogue a la Ley de Seguridad Social (2001), resulta extenso y complejo, hasta que esto suceda, resulta fundamental la adopción de varias decisiones, entre ellas:

  a. Dejar sin efecto de forma inmediata la Resolución No. CD. 501 del Consejo Directivo del IESS, para que la tasa de aporte al Seguro IVM vuelva a ser del 9.74%; con ello, a este Fondo ingresaría una cantidad superior de dinero, lo cual permitirá que el BIESS pueda invertir mayores recursos, en lugar de destinarlos al financiamiento de las prestaciones actuales.
  b. Dejar sin efecto de forma inmediata la Resolución No. SB-742-2015 de la Superintendencia de Bancos, por medio de la cual de forma ilegal, el Superintendente Encargado, en aquella época, declaró como reservados los estudios actuariales y los informes que respecto de ellos se realice, como si el IESS fuera una entidad financiera pública, lo cual es absurdo porque es una institución pública encargada de la administración del seguro general obligatorio para la entrega de las prestaciones a la población afiliada; y,
  c. Para que las inversiones, no sean destinadas a la solución de los inconvenientes fiscales, el BIESS debería invertir la reserva del Seguro IVM de manera innovadora;

por ejemplo, considerando la propuesta de Rodrigo Ibarra, la cual consiste en optar por destinar los recursos a "proyectos forestales para aprovechar las altas tasas internas de retorno de esas inversiones, dividiendo a sus afiliados en cohortes para atar los pasivos en función de la maduración de estas especies forestales, con evidentes ventajas en los campos macroeconómico, empleo, cuidado del ambiente" (CORRAL et. al: 2017: 4), o en el fortalecimiento del sector bursátil, entre otras, con lo cual esta entidad financiera estaría cumpliendo con el mandato constitucional contenido en la Disposición Transitoria Vigésimo Tercera, es decir, "generando empleo y valor agregado" (CONSTITUCIÓN: 2008, 215).

- **Medidas complementarias:** La implementación de estas medidas implica una separación de la protección brindada a la población afiliada cotizante y a la población que, al no alcanzar a aportar de forma suficiente al IESS, se encuentra desprovista de la tutela de su derecho a la seguridad social. En tal sentido, se sugiere lo siguiente:

  a. Se debería establecer un seguro o un régimen independiente del Seguro IVM para la entrega de las prestaciones a quienes desempeñan un trabajo no remunerado del hogar, con el propósito de que los recursos de este sector poblacional no se confundan con los aportes del resto de afiliados, ya que los recursos aportados por los trabajadores no remunerados del hogar y el tiempo en el que deben aportar para acceder a las prestaciones de invalidez, vejez y muerte, no se comparan con la situación de la restante población afiliada que debe contar con 60 años de edad y treinta años de aporte, para acceder a las prestaciones concedidas por el Seguro de Pensiones.
  b. De igual manera, para dar cumplimiento al mandato constitucional de la universalización de la seguridad social y proteger a la población de escasos recursos, se podría incorporar un régimen no contributivo independiente del Seguro IVM o incorporarlo a él, pero mediante una cuenta separada, para evitar dos escenarios perjudiciales: a) el uso de los recursos aportados por el Estado para el financiamiento de las pensiones no contributivas, en la cobertura de las prestaciones del régimen contributivo; y, principalmente, b) el uso de los recursos previsionales del Fondo de Pensiones (régimen contributivo) para la protección de la población que integre el régimen no contributivo, por falta de cumplimiento de las obligaciones del Estado.

CUADROS

Cuadro No. 1
Pensiones mínimas y máximas (invalidez y vejez)

Pensiones mínimas y máximas por invalidez

Tiempo de aportación en años	Porcentaje	2017
10	50%	187.50
11 – 20	60%	225.00
21 – 30	70%	262.50
31 – 35	80%	300.00
36 – 39	90%	337.50
40 -	100%	375.00

Porcentaje	2017
450%	1687.50

Fuentes: Resolución No. CD. 300 del Consejo Directivo del IESS.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

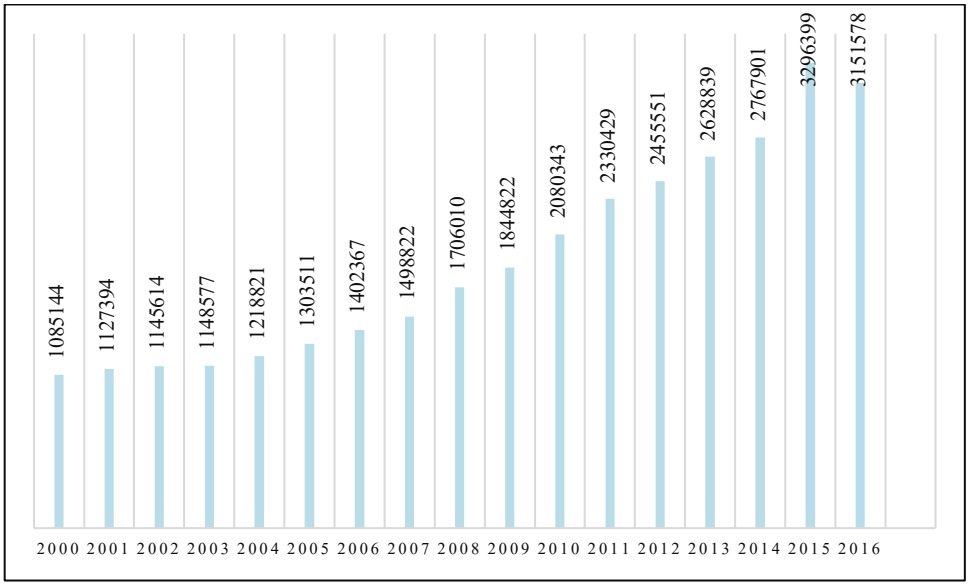
Pensiones mínimas y máximas por vejez

Tiempo de aportación en años	Porcentaje	2017
10	50%	187.50
11 – 20	60%	225.00
21 – 30	70%	262.50
31 – 35	80%	300.00
36 – 39	90%	337.50
40 –	100%	375.00

Tiempo de aportación en años	Porcentaje	2017
10 – 14	250%	937.50
15 – 19	300%	1125.00
20 – 24	350%	1312.50
25 – 29	400%	1500.00
30 – 34	450%	1687.50
35 – 39	500%	1875.00
40 –	550%	2062.50

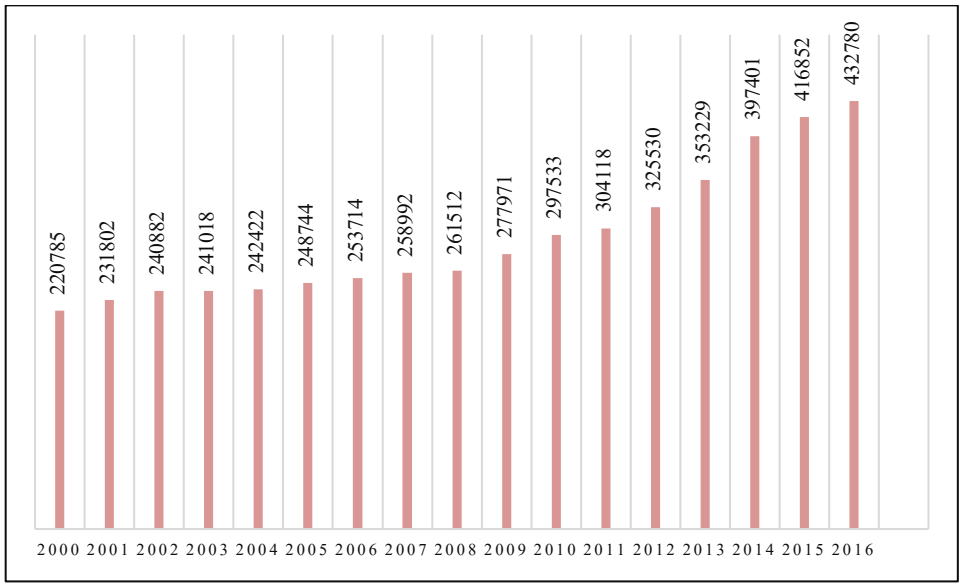
Fuentes: Resolución No. CD. 300 del Consejo Directivo del IESS.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

Cuadro No. 2
Evolución histórica de la población afiliada



Fuentes: Boletín estadístico No. 20[187] y ACTUARIA, 2017.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

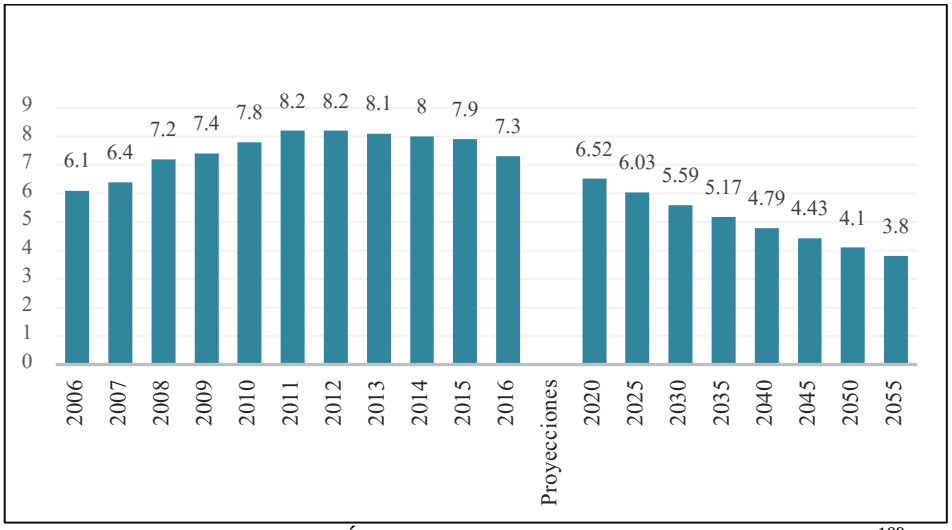
Cuadro No. 3
Evolución histórica de los pensionistas



Fuentes: Boletín estadístico No. 20[188] y ACTUARIA, 2017.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

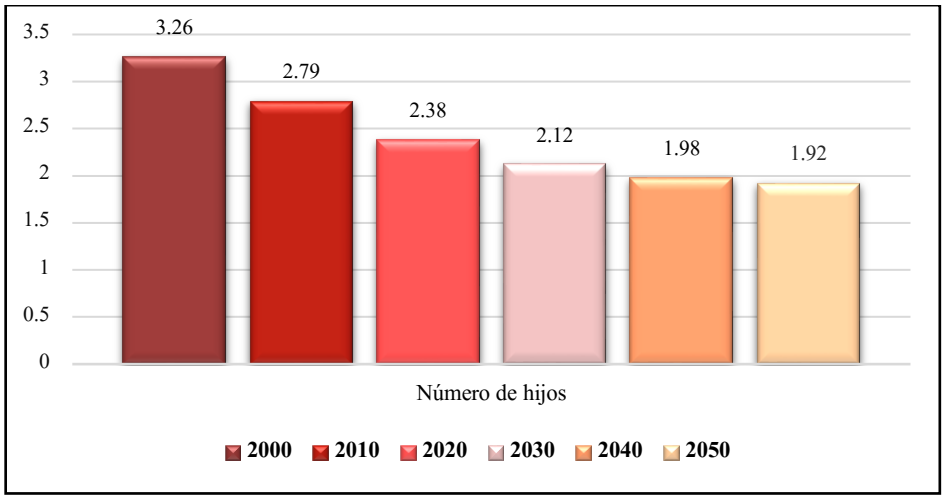
[187] Desde el año 2015 hasta la actualidad, la información obtenida corresponde a aproximaciones, ya que el último Boletín estadístico que consta en la página web del IESS, corresponde al 2014.
[188] De igual manera, hasta el 2014, la información fue obtenida del último Boletín estadístico.

Cuadro No. 4
Tasa de sostenimiento (evolución y proyecciones)



Fuentes: INFORME DIRECCIÓN DE PENSIONES, 2015 y ACTUARIA, 2017.[189]
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

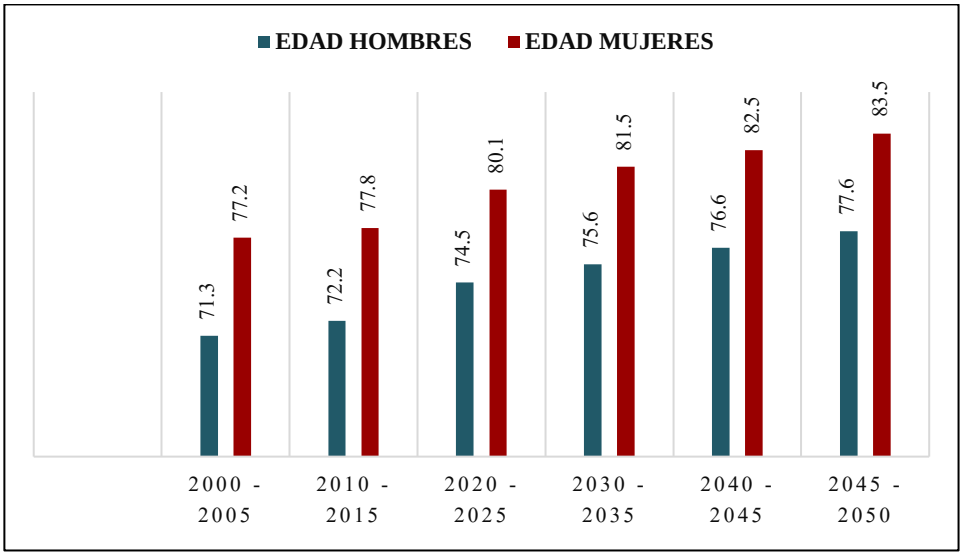
Cuadro No. 5
Tasa global de fecundidad (proyecciones)



Fuente: Estimaciones de proyecciones de población 2010, INEC.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

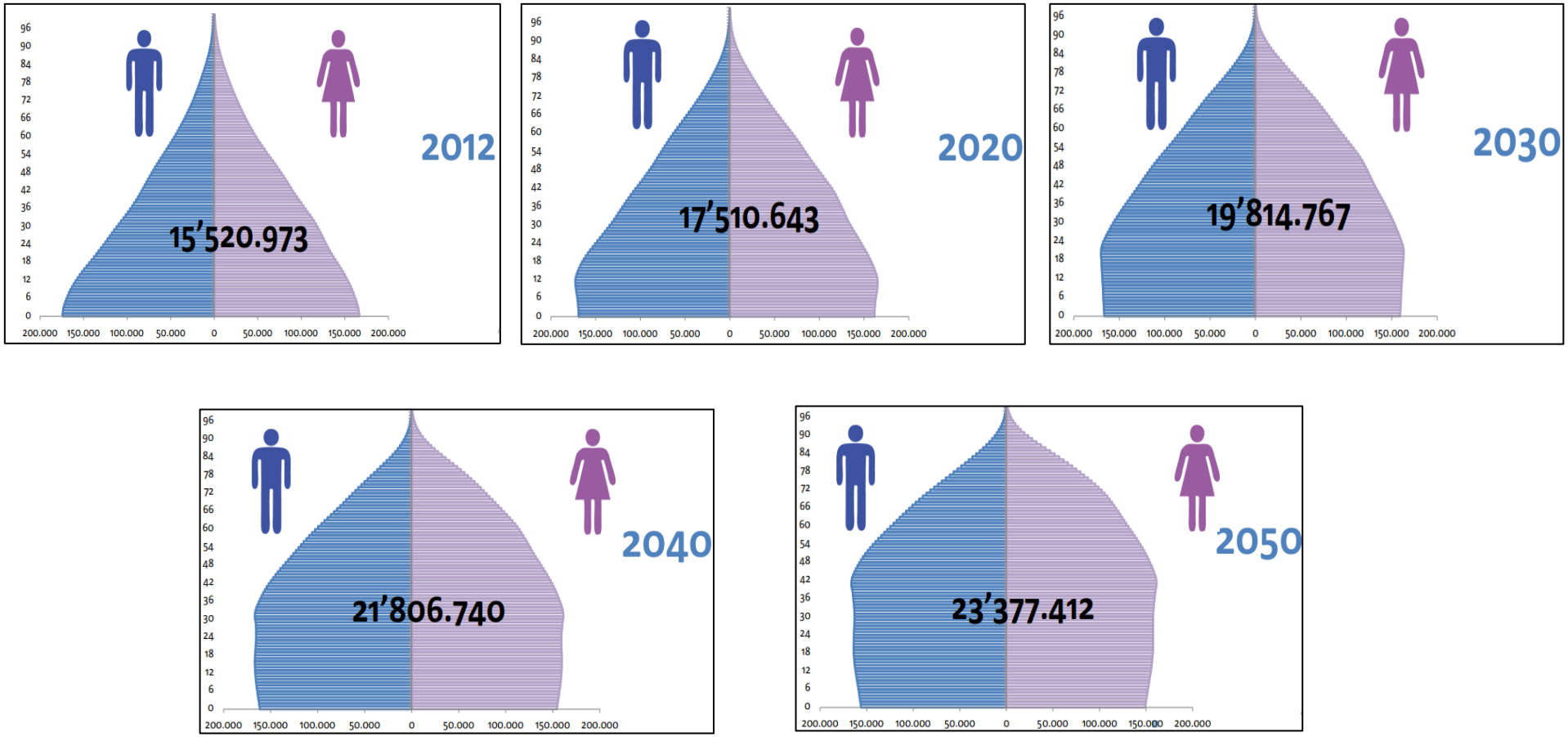
[189] De igual manera, hasta el 2014, la información fue obtenida del último Boletín estadístico.

Cuadro No. 6
Esperanza de vida al nacimiento (proyecciones)



Fuente: INEC/CEPAL/CELADE.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

Cuadro No. 7
Evolución poblacional (natalidad, esperanza de vida y envejecimiento)



Fuente: Estimaciones de proyecciones de población 2010 INEC.
Elaborado por: INEC.

Cuadro No. 8
Tasas de aportación al Seguro IVM (previo a la aplicación Resolución No. CD. 501)

ACTIVIDAD	APORTE PERSONAL	APORTE PATRONAL	TOTAL
Trabajadores sector privado (relación de dependencia), miembros del clero secular y funcionarios servicio exterior	6.64%	3.10%	9.74%
Servidores públicos	8.64%	1.10%	9.74%
Empleadores bancarios, municipales y de entidades públicas, notarios, registradores de la propiedad y mercantiles.	8.64%	3.10%	11.74%
Trabajadores temporales (Industria azucarera).	13.28%	6.20%	19.48%

Fuente: Resolución No. CD. 081 del Consejo Directivo del IESS.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

Cuadro No. 9
Evolución de las tasas de aporte al Seguro IVM y al Seguro de Salud Individual y Familiar

SEGURO	2015[190]	2016	2017	2018	2019	2020	2021
IVM	5.86%	5.86%	6.80%	7.66%	8.86%	9.86%	10.46%
Incremento a Salud[191]	**-3.88%**	**-3.88%**	**-2.94%**	**-2.08%**	**-0.88%**	+0.12%	+0.72%
SALUD	9.94%	9.94%	9.00%	8.14%	6.94%	5.94%	5.16%

Fuente: Resolución No. CD. 501 del Consejo Directivo del IESS.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

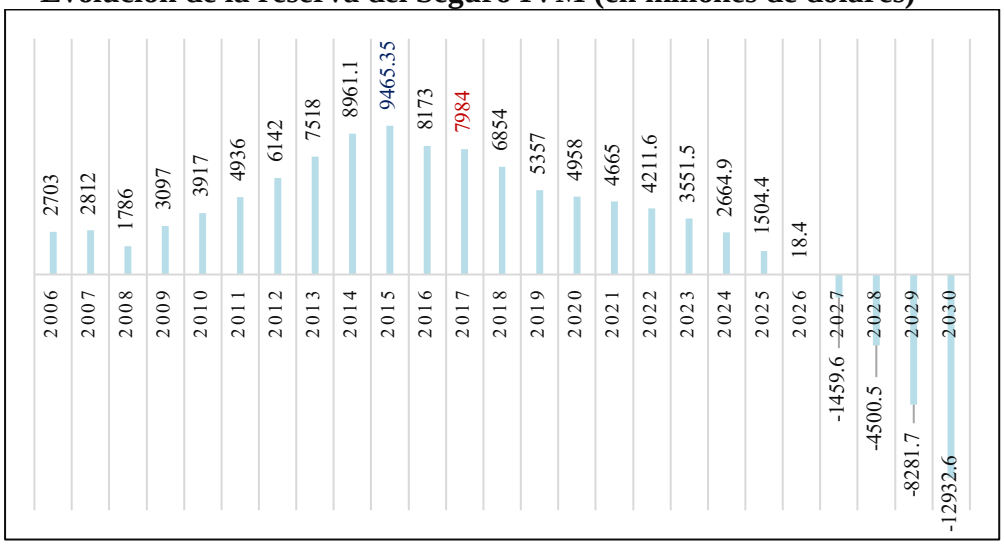
[190] Esta medida fue aplicada desde el 1 de noviembre del 2015 (RESOLUCIÓN No. CD. 501, 2015: 11).
[191] En esta gráfica se puede verificar el porcentaje que el Seguro de Pensiones ha dejado y dejará de percibir hasta el año 2019, pues a partir del 2020, la tasa de aportación será en 0.12% superior al 9.74% (porcentaje anterior) hasta consolidarse en el 2021, con un porcentaje ligeramente superior en 0.72% a la tasa anterior (9.74%).

Cuadro No. 10
Ingresos por aportes al Seguro IVM y egresos

AÑO	INGRESOS	EGRESOS
2015	USD. 2 486 278 448. 58	USD. 2 959 861 728. 27
2016	USD. 1 615 841 227. 00	USD. 3 431 851 076. 00
2017	USD. 1 689 934 925. 00	USD. 3 632 303 336. 00
2018	USD. 2 141 384 094.00	USD. 4 019 770 401.00

Fuente: Resoluciones No. CD. 475, CD. 507, CD. 545 y CD. 567, IESS.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

Cuadro No. 11
Evolución de la reserva del Seguro IVM (en millones de dólares)



Fuente: INFORME No. DADSySS-0023-2017 (Contraloría General del Estado), Dirección Actuarial IESS, Informe VOLRISK, Ing. Patricio Alarcón, CCQ. [192]
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

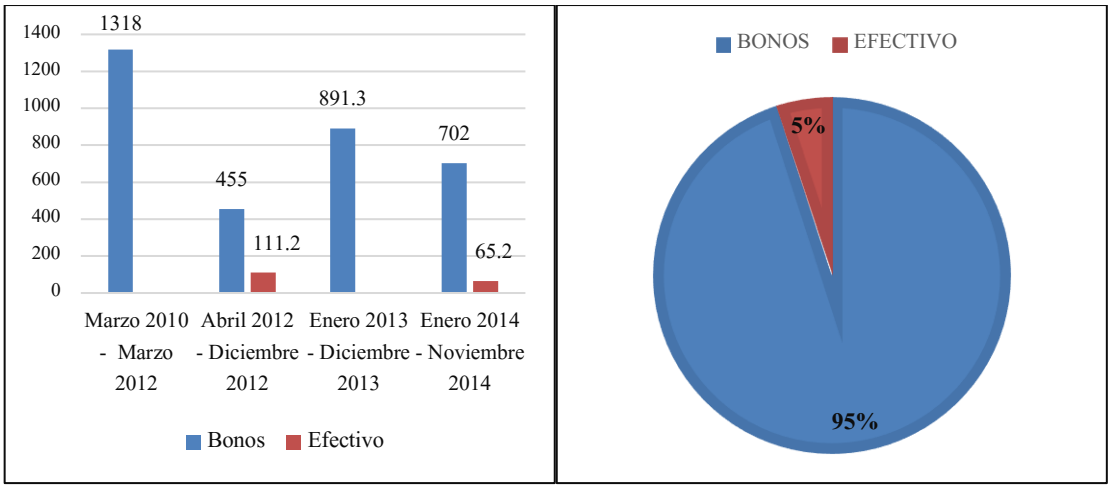
[192] En esta gráfica se puede verificar que hasta el año 2015, la reserva del Seguro IVM tuvo un significativo crecimiento; no obstante, desde el año 2016, se evidencia una continua descapitalización que generará que el 2026, sea el último año con reserva positiva para este fondo del IESS (VOLRISK, 2015: 45).
A pesar de que la Contraloría General del Estado confirma el criterio de la compañía VOLRISK en el sentido de que este Seguro tendrá recursos hasta el 2026, la compañía ACTUARIA, considerando que cada año el BIESS debe entregar más de 1 600 millones de dólares americanos, determina en su informe que el 2020, será el último año con reserva positiva para el Seguro IVM, ver Cuadro No. 20. Descapitalización del Seguro IVM (proyecciones en millones de dólares).

Cuadro No. 12
Deuda del Estado con el Seguro IVM

PERÍODO	CAPITAL USD.	INTERESES USD.	INTERESES Y MULTAS USD.	TOTAL USD.
Enero 1985 – Diciembre 2007	434 602 474.95			
Hasta Junio 2008		453 765 531.80		888 358 008.75
Enero 2008 – Diciembre 2009	633 588 190.25		96 334 855.17	
Enero 2010 – Marzo 2010		128 563 496.13		858 466 541.55

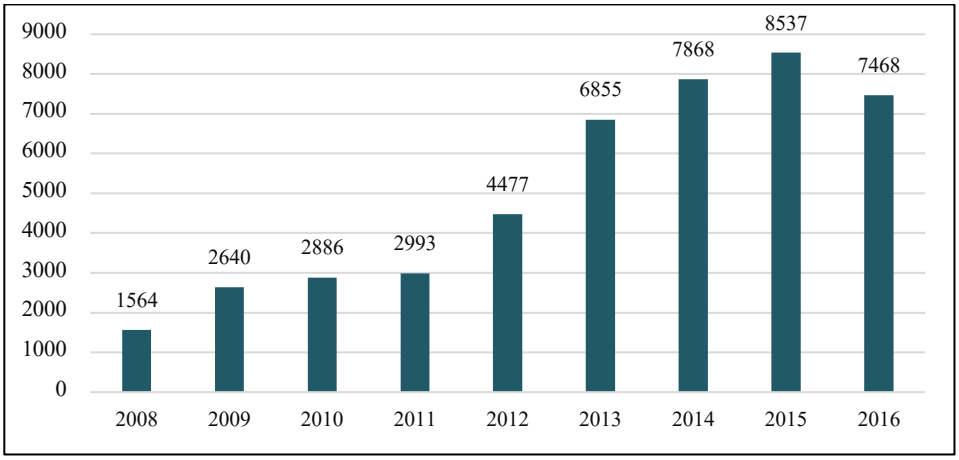
Fuente: INFORME No. DA4-007-2012 (Contraloría General del Estado). Deuda por 40% de aporte estatal al Seguro IVM.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

Cuadro No. 13
Pago del 40% al Seguro IVM (en millones de dólares)



Fuente: Mónica OROZCO, 2015.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

Cuadro No. 14
Evolución de las inversiones del Seguro IVM (en millones de dólares)



Fuente: Dra. Carmen Corral/SB/BIESS.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

Cuadro No. 15
Ingresos vs. Egresos al Seguro IVM

AÑOS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
INGRESOS	1545.3	1903.4	2150.6	2366.9	2721.27	1615.8	1689.9	2141.3
EGRESOS	1515.7	1891.6	2027.7	2411.5	3060.4	3431.8	3632.3	4019.7
DIFERENCIA	29.6	211.9	122.9	**-44.5**	**-473**	**-1816**	**-1942.4**	**-1878.3**

Fuente: Memorando No. IESS-DSP-2015-0001-M y Resoluciones No. CD. 475, CD. 507, CD. 545 y CD. 567, IESS.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

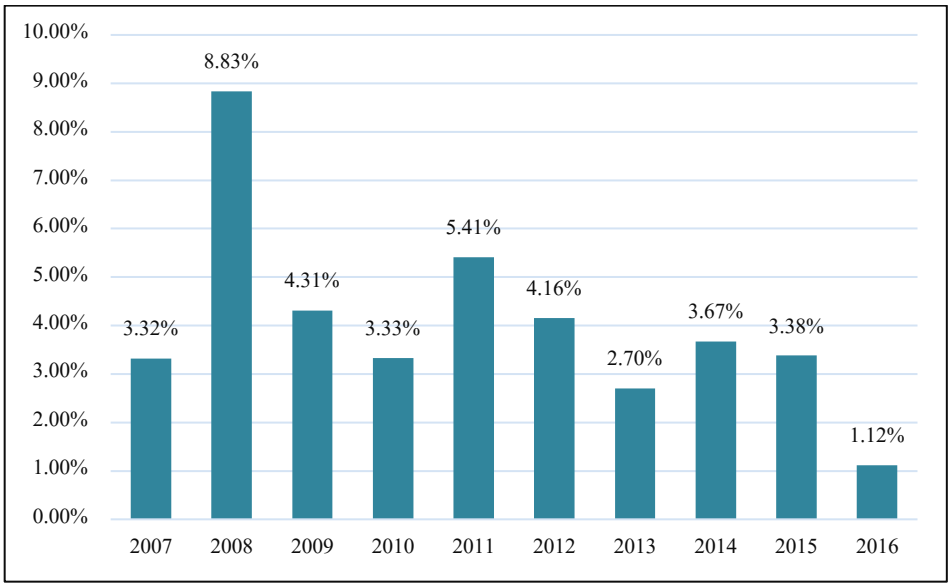
Cuadro No. 16
Valores entregados por el BIESS para cubrir los egresos del Seguro IVM. (Período 2015-2017)

MODALIDAD [193]	2015	2016	2017	2018
Recuperación de inversiones	USD. 16 718 036.00	USD. 1 588 573 549.00	USD. 1 752 870 540.00	USD. 1 669 581 665.00
Rentas de Inversiones y multas	USD. 634 785 016. 39	USD. 695 725 437.00	USD. 607 189 283.00	USD. 441 064 680.00
Venta de activos	USD. 1 201 000	USD. 150 000 000.00	USD. 0[194]	USD. 0

Fuente: Resoluciones No. CD. 475, CD. 507, CD. 545 y CD. 567 del Consejo Directivo del IESS.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

[193] Valores obtenidos de las Resoluciones No. CD. 475, No. CD. 507 y No. CD. 545, que contienen los presupuestos para el año 2015, 2016 y 2017, respectivamente.
[194] A pesar de que en las Resoluciones No. CD. 545 y CD. 567, del Consejo Directivo del IESS, no existe esta modalidad, consta como si se tratase de ingresos, dos categorías denominadas <<Transferencias y donaciones corrientes>> y <<Otros ingresos>>, ambas muestran valores destinados a cubrir el déficit de caja de este Seguro.

Cuadro No. 17
Evolución de la inflación anual



Fuente: INEC, 2016.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

Cuadro No. 18
Tablas de aportación de las trabajadoras no remuneradas del hogar

NIVEL DE INGRESOS DE LA UEF[195]	BASE PARA EL APORTE	APORTE PERSONAL	SUBSIDIO DEL GOBIERNO CENTRAL	TOTAL
Inferior al 50% SBU.	Sobre el 25% del SBU	2.26%	10.99%	13.25%
Superior o igual al 50% SBU.	Sobre el 50% del SBU	5.3%	7.95%	13.25%
Iguales o superiores al 100% SBU e inferiores al 150% SBU.	Sobre el 75% del SBU	7.3%	5.95%	13.25%
Iguales o superiores al 150% SBU.	Sobre el 100% del SBU	13.25%	0%	13.25%

Fuente: Resolución No. CD. 492 del Consejo Directivo del IESS.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

[195] Unidad Económica Familiar (UEF).

Cuadro No. 19
Pensión jubilar mínima para las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar.

INGRESOS DE LA UEF	BASE DE CÁLCULO	PENSIÓN MÍNIMA
Inferior al 50% SBU.	90% SBU	USD. 79
Iguales o superiores al 100% SBU e inferiores al 150% SBU.	65% SBU	USD. 115
Iguales o superiores al 100% SBU e inferiores al 150% SBU.	62.5% SBU[196]	USD. 165
Iguales o superiores al 150% SBU	62.5 % SBU	USD. 221

Fuente: Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

Cuadro No. 20
Descapitalización del Seguro IVM (proyecciones en millones de dólares)

Año	APORTES	EGRESOS	I - E	SALDO AL FINAL
2017	1725	3504	**-1779**	6305
2020	3054	4479	**-1424**	2211
2025	4349	6742	**-2393**	**-7885**
2030	6191	10149	**-3957**	**-27180**
2035	8815	15277	**-6462**	**-61916**
2040	12550	22997	**- 10447**	**-122135**
2045	17869	34619	**-16750**	**-223864**
2050	25440	52112	**-26672**	**-392521**
2055	36221	78446	**-42226**	**-668191**

Fuente: ACTUARIA, 2017.
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

Cuadro No. 21.
Propuesta de aportación al Régimen mixto del Seguro IVM

NIVEL	Pilar de Solidaridad Intergeneracional		Pilar de Ahorro Individual Obligatorio	
	Aporte personal	Aporte patronal	Aporte personal	Aporte patronal
Hasta 150% SBU	2%	1%	3.64%	3.10%
Desde 150% a 300% SBU	2.5%	1.5%	3.64%	2.10%
Desde 300% SBU en adelante	3%	2%	3.64%	1.10%

Fundamento: Tasas de aportación para el nuevo régimen (LSS, 2001) y Ley del Banco de Previsión Social (Uruguay).
Elaborado por: Patricia Elizabeth Borja.

[196] En el caso de los dos últimos niveles, la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (2015: 14) prevé que a partir de los 20 años de aportación, por cada año adicional, se incrementará la base de cálculo en 1.25%, con lo cual no se podrá exceder del 85% de la base de cálculo.

BIBLIOGRAFÍA

ACTUARIA CONSULTORES CÍA. LTDA. (2013) *Informe consolidado Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, Seguro General de Salud individual y familiar, Seguro General de Riesgos del Trabajo, Seguro Social Campesino. Tablas Biométricas.* Consultoría Actuarial para la revisión y aprobación de balances actuariales del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al 31 de diciembre de 2010.

BEDREGAL, Ramiro (1984). *Tratado General sobre Seguridad Social*. Quito: Departamento de Cultura de la Universidad Central del Ecuador.

CAMPAÑA, Aníbal (1954). *El Seguro Social en el Ecuador*. Quito: Imprenta de la Caja del Seguro. Publicación del Instituto Nacional de Previsión.

CONADE/ GTZ (1992*) Ecuador Siglo XXI. Estrategia de Desarrollo: El desarrollo del Seguro social en el contexto socioeconómico.* Quito: Consejo Nacional de Desarrollo.

Constitución de la República del Ecuador (2008) Capítulo sexto. Trabajo y producción. Sección primera. Formas de organización de la producción y su gestión. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Contraloría General del Estado (2014) *Informe No. DA4-007-2012. Examen especial a la Deuda del Estado Ecuatoriano con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), de los años 2008, 2009 y 2010, sobre el aporte del 40% para el seguro de pensiones y las atenciones médicas de los jubilados del Seguro General Obligatorio; así como, verificar el cumplimiento de los compromisos que consta en el convenio de pago suscrito el 29 de mayo de 2008.* Quito: CGE.

Convenio de compromiso de pago (2008) *Pago del 40% al Seguro de Pensiones, período 1985-2007.* Quito: IESS y Ministerio de Finanzas.

Dirección Actuarial y de Investigación (2014) *Valuación actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del Seguro General Obligatorio.* Quito: IESS.

ESPINOSA, Richard (2015) *Réplica del ex presidente del Consejo Directivo del IESS a la Revista Vistazo.* Quito: IESS.

GUARDERAS, Santiago (2015) *Diagnóstico del problema del IESS*. Quito. (Artículo proporcionado por el autor).

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (1983) *Clave de la Legislación*. Quito: Impresión del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (2015) Artículo 68.1. Registro Oficial Tercer Suplemento No. 483, del 20 de abril de 2015.

Ley de Seguridad Social (2001). *Libros Primero y Segundo.* Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito: Ecuador.

Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2009) Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito: Ecuador.

MANCERO, Alfredo (1994) *Seguridad social y vejez: La privatización de los fondos de pensiones.* Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo.

MESA-LAGO, Carmelo (1993) *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: Importancia y evaluación de las alternativas de privatización.* INCAE. Quito: La Huella, Impresores.

MEMORANDO INTERNO No. IESS-DSP-2015-0001-M (2015) *Informe anual de actividades correspondiente al período enero-diciembre de 2014 de la Dirección del Sistema de Pensiones*. Quito: IESS.

NÚÑEZ, Jorge et. al (1992) *Historia del Seguro Social ecuatoriano.* Dirección General del IESS. Quito: Artes Gráficas Señal.

OFICIO No. IESS-DG-2017-OF (2017) *Respuesta a solicitud realizada para obtener estudio actuarial "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"*. Quito: IESS.

OLEA, Manuel Alonso (1983) *Instituciones de Seguridad Social.* Madrid: Editorial Civitas.

PEZO, Felipe (2014) *Informe de labores, período Enero - Junio 2014*. (Representante de los empleadores en el Consejo Directivo del IESS. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

PEZO, Felipe (2017) *Carta del vocal representante de los empleadores al Lcdo. Lenin Moreno.* Quito: IESS.

PROAÑO, Paulina (2015) *Informe anual de actividades correspondientes al período enero - diciembre 2014 de la Dirección del Sistema de Pensiones.* Quito: IESS.

Propuesta de Reforma a la Seguridad Social. (1995) Quito: Consejo Nacional de Modernización (CONAM).

Resolución No. CD. 567, del Consejo Directivo del IESS (2017) *Presupuesto financiero para el ejercicio económico del año 2017.* Proporcionada por el Dr. Guillermo Badillo, Asesor del Vocal Representante de los empleadores en el Consejo Directivo del IESS.

TRÁVEZ, Carlos (2010) *Sostenibilidad del fondo de pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 1997-2008* (Disertación de Economía). Quito: PUCE.

UTHOFF, Andras (2010) *Sistemas previsionales en América Latina: desafíos actuales y futuros para superar barreras de acceso e incrementar la equidad en: Envejecimiento en América Latina: Sistemas de pensiones y protección social integral.* Chile: Impreso en Naciones Unidas.

UZCÁSTEGUI, Rafael (1990). *Seguridad Social.* Editorial: Academia Nacional de Ciencias. Caracas: Venezuela.

VOLRISK CONSULTORES ACTUARIALES CIA. LTDA. *(2015) Informe sobre "Cambio en las tasas de contribución de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, Seguro de Riesgos del Trabajo y Seguro de Salud Individual y Familiar".*

ZAPATER, Raúl (1996) *Nuestro modelo de solidaridad.* Quito: IESS.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS.

ALEMÁN, Germán et al (2005) *Principios y fundamentos de la Seguridad Social.* [En línea] Recuperado el 17 de abril del 2017 de: http://www.medigraphic.com/pdfs/aapaunam/pa-2009/pa091o.pdf

AFP CAPITAL (2017) *Tipos de pensiones.* [En línea] Recuperado el 1 de noviembre del 2017 de: https://www.afpcapital.cl/Afiliado/Pensiones/Paginas/Tipos-de-pension.aspx?IDList=29

Asociación Administradoras de Fondos de Pensiones. *El sistema / Características del Sistema.* [En línea] Recuperado el 7 de julio del 2017 de: http://www.aafp.cl/el-sistema/el-sistema-afp/caracteristicas-del-sistema/

Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (2003) *Principios de Regulación y supervisión en Pensiones.* [En línea] Recuperado el 17 de junio del 2017 de: http://www.superbancos.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/articulos_financieros/Normativa%20Internacional/NSS%203.pdf

ARENAS, Gerardo (2014) *Los principios de la Seguridad Social en Iberoamérica: Una visión a la luz del Código Iberoamericano de Seguridad Social.* Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Estudios sobre Seguridad Social. [En línea] Recuperado el 17 de junio del 2017 de: http://www.oiss.org/IMG/pdf/Libro_OISS_60_aniversario_web.pdf

BBVA (2011) *Una revisión de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Análisis económico.* [En línea] Recuperado el 9 de mayo del 2017 de: https://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/WP_1114_tcm346-255091.pdf

BIESS (2017) *Rendición de cuentas 2016.* [En línea] Recuperado el 18 de julio del 2017 de: https://www.biess.fin.ec/files//ley-transaparencia/rendicion-cuentas/2017-05-30-PRESENTACI%C3%93N%20RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS.pdf

BIESS (2017) *Estado de pérdidas y ganancias del seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (Período: 1 de enero al 30 de junio del 2017).* [En línea] Recuperado el 18 de agosto del 2017 de: https://www.biess.fin.ec/files/ley-transaparencia/estados-financieros/fondos-administrados/fondo-ivm/estado-de-perdidas-y-ganancias/2017/junio-2017/IVM%20PyG%20JUNIO%202017.pdf

BIESS (2017) *Remuneración mensual por puesto.* [En línea] Recuperado el 28 de noviembre del 2017 de: https://www.biess.fin.ec/files/ley-transaparencia/remuneracion-mensual/2017/2017-11-c)%20Remuneraci%C3%B3n-mensual-por-puesto%20NOV.pdf

Boletín Económico (2011) BIESS: *¿Créditos para el sector productivo o caja chica de los gobiernos de turno?* Cámara de Comercio de Guayaquil. [En línea] Recuperado el 9 de abril del 2017 de: http://www.lacamara.org/website-antes/images/boletines/2011%20mar%20be%20versfinal%20ccg%20biess%202.pdf

Boletín Estadístico del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2014) [En línea] Recuperado el 30 de abril del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+20+2014.pdf

BOWEN, Alfredo (1992) *Introducción a la Seguridad Social.* 3ª. Santiago de Chile. Edición. Editorial Jurídica de Chile. [En línea] Recuperado el 17 de abril del 2017 de: https://books.google.es/books?id=Q4pZ6OsT7yQC&pg=PA5&hl=fr&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false

CELADE (2007) *Estudio sobre la protección social de la tercera edad en Ecuador.* [En línea] Recuperado el 05 de agosto del 2017 de: https://www.cepal.org/celade/noticias/noticias/1/30081/Doc_Ecuador.pdf

CEPAL (2014) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.* [En línea] Recuperado el 13 de agosto del 2017 de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37647/S1420569_mu.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Código Orgánico Monetario y Financiero (2014) *Capítulo 1. Sección 3. De la Superintendencia de Bancos*. [En línea] Recuperado el 13 de agosto del 2017 de: http://www.silec.com.ec.ezbiblio.usfq.edu.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualize

r/FullDocumentVisualizerPDF.aspx?id=BANCARIO-CODIGO_ORGANICO_MONETARIO_Y_FINANCIERO_LIBRO_I

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) *Capitulo IV. Del componente de endeudamiento público.* [En línea] Recuperado el 5 de agosto del 2017 de: http://www.silec.com.ec.ezbiblio.usfq.edu.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/FullDocumentVisualizerPDF.aspx?id=PUBLICO-CODIGO_ORGANICO_DE_PLANIFICACION_Y_FINANZAS_PUBLICAS_COPFP

Conferencia General de la OIT 89° Reunión (2001) *Resolución relativa a la seguridad social.* [En línea] Recuperado el 18 de octubre del 2017 de: http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/segsoc/general/resolucion.html

Contraloría General del Estado (2017) Informe No. DADSySS-0023-2017. *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, en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2015.* [En línea] Recuperado el 30 de noviembre del 2017 de: http://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=49321&tipo=inf

Convención Americana de Derechos Humanos (1969) *Capitulo III. Derechos económicos, sociales y culturales*. [En línea] Recuperado el 23 de junio del 2017 de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Convenio 102 OIT (1959) *Norma mínima sobre seguridad social*. [En línea] Recuperado el 16 de junio del 2017 de: http://www.superbancos.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/normativa/Seguridad%20Social/convenios/convenio_OIT-102.pdf

Convenio 128 OIT (1952) *Prestaciones de invalidez, vejez y muerte*. [En línea] Recuperado el 16 de junio del 2017 de: http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/convenio_128.pdf

CORRAL, Carmen (2008) *Situación del sistema de pensiones en el Ecuador, la perspectiva de la Superintendencia de Bancos y Seguros.* [En línea] Recuperado el 23 de junio del 2017 de: http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41577.pdf

CORRAL, Carmen et al (2017) *IESS: riesgo de descapitalización y posibles medidas.* [En línea] Recuperado el 29 de septiembre del 2017 de: http://colegiodeeconomistas.org.ec/noticias/wp-content/uploads/2017/09/Koyuntura-IESS-riesgo-de-descapitalizacio%CC%80n-y-posibles-medidas-Septiembre-2017-FINAL.pdf

Declaración Universal de Derechos Humanos (1976). *Derechos humanos.* [En línea] Recuperado el 18 de abril del 2017 de: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx

Decreto Ejecutivo No. 237. *Se encarga la Presidencia del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social al Ing. Jaime Patricio Garzón Rivas, al aceptarse la renuncia al señor Richard Espinosa Guzmán.* [En línea] Recuperado el 12 de diciembre del 2017 de: https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

DOMÍNGUEZ, Inmaculada (2011) *La muestra continua de vidas laborales y su potencial para analizar la solvencia del sistema de pensiones desde la perspectiva del empleo.* [En línea] Recuperado el 10 de octubre del 2017 de: http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174192.pdf

ESPINOSA, Richard (2015) *Según proyecciones el IESS tendrá un superávit de 509 millones de dólares.* [En línea] Recuperado el 24 de junio del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/en/web/afiliado/noticias?p_p_id=101_INSTANCE_3dH2&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=4&_101_INSTANCE_3dH2_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_3dH2_assetEntryId=4105301&_101_INSTANCE_3dH2_type=content&_101_INSTANCE_3dH2_groupId=10174&_101_INSTANCE_3dH2_urlTitle=segun-proyecciones-el-iess-tendra-un-superavit-de-509-milones-de-dolares&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fafiliado%2Fnoticias?mostrarNoticia=1

ESPINOSA, Richard (2016) *El IESS ha comprado USD. 7400 millones en bonos del Estado.* [En línea] Recuperado el 14 de julio de 2017 de: https://lahora.com.ec/noticia/1101987566/iess-ha-comprado-$7400--millones-en-bonos-del-estado

ESPINOSA, Richard (2017) *Entrevista al ex presidente del Consejo Directivo del IESS.* [En línea] Recuperado el 10 de octubre del 2017 de: https://www.youtube.com/watch?v=TmQJ4q7h7Xo&t=1238s

EUZÉBY, Alain (1997) *Le rôle de la sécurité sociale dans le dynamique du développement.* [En línea] Recuperado el 11 de noviembre del 2017 de: http://www.persee.fr/doc/tiers_0040-7356_1977_num_18_72_2759

FERRERAS, Fidel (2013) *Sistema público de Pensiones: Su adaptabilidad es su seguridad.* [En línea] Recuperado el 19 de mayo del 2017 de: https://www.uco.es/webuco/buc/centros/tra/llibros/sistema%20publico%20de%20pensiones.pdf

GORTAIRE, Enrique. (2009) *Análisis del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.* [En línea] Recuperado el 28 de mayo del 2017 de: http://anda.inec.gob.ec/anda/index.php/catalog/512/download/734

Hechos concretos sobre la seguridad social. [En línea] Recuperado el 10 de abril del 2017 de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

IBARRA, Rodrigo et al. (2016) *Técnica vs. Política: Perdedor el IESS!* [En línea] Recuperado el 25 de abril del 2017 de: http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/koyuntura/Documents/koyuntura_2016-58.pdf

IBARRA, Rodrigo (2017) *Investment of Pension Funds in Reforestation and Forestry Projects: The Ecuadorian Case.* [En línea] Recuperado el 25 de septiembre del 2017 de: http://www.actuaries.org/cancun2017/Presentations/29.%20Rodrigo%20Ibarra_Presentation.pdf

INEC (2010) *¿Cómo crecerá la población en Ecuador? Proyecciones hasta el año 2050.* [En línea] Recuperado el 19 de julio del 2017 de: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Proyecciones_Poblacionales/presentacion.pdf

INEC (2017) *Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo.* [En línea] Recuperado el 14 de octubre del 2017 de: http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/01/Justificativo-de-Ingresos-y-Gastos-Proforma-2015-PDF.pdf

INEC (2017) *Justificativo proforma presupuesto general del Estado.* [En línea] Recuperado el 12 de octubre del 2017 de: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2017/Marzo/032017_Presentacion_M.Laboral.pdf

INEC (2017) *Reporte de Economía Laboral.* [En línea] Recuperado el 11 de octubre del 2017 de: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2017/Junio/Informe%20Economia%20laboral%20%20-%20jun17.pdf

Informe de la Organización Mundial de la Salud (2015) [En línea] Recuperado el 7 de julio de 2017 de: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/186466/1/9789240694873_spa.pdf

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Tasas de aportación a la seguridad vigentes hasta noviembre del 2015.* [En línea] Recuperado el 7 de agosto del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/es/web/empleador/tasas-de-aportacion

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2014) *Informe de Rendición de Cuentas 2014.* [En línea] Recuperado el 7 de mayo del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/544f734d-5b04-4cc8-b3f4-1e04994566f5

Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones de España (2002) [En línea] Recuperado el 16 de mayo del 2017 de: https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-24252-consolidado.pdf

Ley del Banco de Previsión Social de Uruguay (1995) [En línea] Recuperado el 30 de octubre del 2017 de: https://www.bps.gub.uy/bps/file/3576/2/ley16713_sistema_de_seguridad_social.pdf

Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social (2005) *Artículo 280.* [En línea] Recuperado el 23 de junio del 2017 de: http://esilecstorage.s3.amazonaws.com/biblioteca_silec/TEXTOSRO/2005/E1959ABA1255FCD3123DC26176A430BE858B2D5A.pdf

LLANES, Henry (2016) *Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.* [En línea] Recuperado el 05 de mayo del 2017 de: http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c40482b0-c5ff-4f44-b738-d871b18d9345/Proyecto%20de%20Ley%20Reformatoria%20a%20la%20Ley%20de%20Seguridad%20Social%20y%20a%20la%20Ley%20del%20Banco%20del%20Instituto%20Ecuatoriano%20de%20Seguridad%20Social%20Tr.%20271009.pdf

MEDINA, Analaura (2015) *Problemática fiscal de la MIPYME mexicana en torno a las aportaciones de seguridad social.* [En línea] Recuperado el 15 de abril del 2017 de: http://www.eumed.net/libros-gratis/2012b/1216/antecedentes_seguridad.html

MINISTERIO DE FINANZAS (2014) *Justificativo proforma presupuesto general del Estado 2015 (Subsecretaría del Presupuesto).* [En línea] Recuperado el 14 de julio del 2017 de: http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/01/Justificativo-de-Ingresos-y-Gastos-Proforma-2015-PDF.pdf

MINISTERIO DE FINANZAS (2016) *Aclaración sobre la deuda del Estado al IESS.* [En línea] Recuperado el 15 de agosto del 2017 de: http://www.finanzas.gob.ec/aclaracion-sobre-deuda-del-estado-al-iess/

MORALES, Marcos (2014) *Nuevos enfoques sobre Familia y seguridad social con perspectiva de género.* Estudios sobre seguridad social. Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). [En línea] Recuperado el 15 de abril del 2017 de: http://www.oiss.org/IMG/pdf/Libro_OISS_60_aniversario_web-2.pdf

NAVARRO, Román (2002) *El derecho fundamental a la seguridad social, papel del Estado y principios que informan la política estatal en seguridad social.* [En línea] Recuperado el 15 de abril del 2017 de: http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592002000100002#a2

Normas Internacionales del Trabajo sobre la Seguridad Social. [En línea] Recuperado el 28 de mayo del 2017 de: http://ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang--es/index.htm

NUGENT, Ricardo (2006) *Estudios del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.* [En línea] Recuperado el 28 de mayo del 2017 de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/139/36.pdf

Observación No. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *El derecho a la seguridad social.* [En línea] Recuperado el 17 de octubre del 2017 de: https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN19

OLEAS, Sebastián (2014) *Sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano e Incidencia del Aumento de la expectativa de vida.* (Disertación de Economía) [En línea] Recuperado del Repositorio digital de la USFQ, el 5 de abril del 2017 de: http://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/4459/1/112687.pdf

Organización Internacional del Trabajo. *La OIT en la historia.* [En línea] Recuperado el 26 de mayo del 2017 de: http://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/lang--es/index.htm

Organización Internacional del Trabajo (2008) *Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador.* [En línea] Recuperado el 05 de agosto del 2017 de: http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=vY1tYvwZjJYyPg2pkQPgJJnCRWqclvdCq2hTnHDG1K2MPRj3TkBD!475858318?ressource.ressourceId=6093

Organización Internacional del Trabajo (2013) *Observación a Ecuador por Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128).* [En línea] Recuperado el 22 de julio del 2017 de: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3082726

Organización Internacional del Trabajo (2016) *Evaluación de la Estructura Organizacional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) para la Gestión de la Afiliación y Recaudación.* [En línea] Recuperado el 18 de noviembre del 2017 de: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_496624.pdf

Organización Mundial de la Salud (2015) *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud.* [En línea] Recuperado el 10 de mayo del 2017 de: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/186466/1/9789240694873_spa.pdf

OROZCO, Mónica (2015) *Aporte estatal del 40% al fondo de pensiones fue realizado en bonos.* [En línea] Recuperado el 12 de junio del 2017 de: http://www.elcomercio.com/actualidad/millones-pago-fisco-iess-bonos.html

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Ecuador ratificó este instrumento internacional el 6 de marzo de 1969.* [En línea] Recuperado el 10 de abril del 2017 de: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx

PAZ Y MIÑO, Juan (2002) *La revolución juliana Nación, Ejército y bancocracia.* [En línea] Recuperado el 22 de junio del 2017 de: http://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1143&context=abya_yala

PAZ Y MIÑO, Juan (2012) *Eloy Alfaro: Pensamiento y políticas sociales. Primera Parte. Estudio Introductorio.* [En línea] Recuperado el 25 de junio del 2017 de: http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/2_libro_eloy_alfaro_ultima_version.pdf

PICARD DE ORSINI, Marie y USECHE, Judith (2006) *Una nueva dimensión del Estado de Derecho: el Estado Social de Derecho Provincia*. [En línea] Recuperado el 28 de mayo del 2017 de: http://www.redalyc.org/pdf/555/55509810.pdf

PODETTI, Humberto (1997) *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social.* Capítulo 35. Los riesgos sociales. [En línea] Recuperado el 25 de junio del 2017 de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/139/1.pdf

PORRAS, Angélica (2015) *La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas.* [En línea] Recuperado el 12 de junio del 2017 de: http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5285/1/08-TC-Porras.pdf

Principales modelos de seguridad social y protección social. *Capítulo Primero.* [En línea] Recuperado el 28 de mayo del 2017 de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/4.pdf

PRICEWATERHOUSECOOPERS (2010) *Por un sistema de pensiones sostenible e inteligente*. [En línea] Recuperado el 12 de octubre del 2017 de: https://www.pwc.es/es/legal-fiscal/assets/pensiones-sostenible.pdf

RADIO HCJB (2017) *Entrevista realizada al Dr. Marco Proaño Maya, el 25 de julio del 2017.* [En línea] Recuperado el 26 de julio del 2017 de: http://radiohcjb.org/entrevista-al-dr-marco-proano-maya-25-de-julio-2017/

RAMÍREZ, Iván (2009) *Nociones jurídicas de los seguros sociales en México.* [En línea] Recuperado el 17 de abril del 2017 de: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/noc_jur_seg_soc.pdf

Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (2003) [En línea] Recuperado el 19 de octubre del 2017 de: http://www.silec.com.ec.ezbiblio.usfq.edu.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/FullDocumentVisualizerPDF.aspx?id=PUBLICO-REGLAMENTO_DE_LA_LEY_ORGANICA_DE_LA_CONTRALORIA_GENERAL

Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y gestión de cartera, IESS (2016) [En línea] Recuperado el 22 de julio del 2017 de: http://www.silec.com.ec.ezbiblio.usfq.edu.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/FullDocumentVisualizerPDF.aspx?id=LABORAL-REGLAMENTO_DE_ASEGURAMIENTO_RECAUDACION_Y_GESTION_DE_CARTERA_IESS

Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (2001) [En línea] Recuperado el 19 de julio del 2017 de: http://www.silec.com.ec.ezbiblio.usfq.edu.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/FullDocumentVisualizerPDF.aspx?id=LABORAL-REGLAMENTO_REGIMEN_DE_TRANSICION_SEGURO_VEJEZ_Y_MUERTE

Resolución No. JB-2009-1406, de la Junta Bancaria del Ecuador. *Normas para regular las operaciones del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.* [En línea]

Recuperado el 31 de julio del 2017 http://www.superbancos.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/normativa/2009/resol_JB-2009-1406.pdf

Resolución No. CD. 005, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Tasas de aportación.* [En línea] Recuperado el 5 de agosto del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+005

Resolución No. CD. 081, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Tablas de distribución de las tasas de aportación personal y patronal al Seguro General Obligatorio y Voluntario del IESS.* [En línea] Recuperado el 7 de agosto del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+081

Resolución No. CD. 100, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte*. [En línea] Recuperado el 17 de Abril del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+100

Resolución No. CD. 261, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Tablas de distribución de las tasas de aportación.* [En línea] Recuperado el 10 de agosto del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+261

Resolución No. CD. 300, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Reformas al Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte*. [En línea] Recuperado el 17 de Abril del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+300

Resolución No. CD. 403, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Normas de Aplicación del Instrumento Andino de Seguridad Social*. [En línea] Recuperado el 22 de junio del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+403

Resolución No. CD. 459, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Tasa de interés actuarial.* [En línea] Recuperado el 22 de junio del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+459

Resolución No. CD. 464, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Tasa de interés actuarial.* [En línea] Recuperado el 19 de agosto del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+464

Resolución No. CD. 467, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Reformas a las tablas de aportación al IESS. Disposición reformatoria Primera,*

Segunda y Tercera. [En línea] Recuperado el 10 de abril del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+467

Resolución No. CD. 475, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Presupuesto financiero para el ejercicio económico del año 2015.* [En línea] Recuperado el 27 de junio del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+475

Resolución No. CD. 492, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Reglamento para la afiliación de las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar*. [En línea] Recuperado el 4 de octubre del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+492

Resolución No. CD. 501, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Tablas de distribución del porcentaje aportación del IESS.* [En línea] Recuperado el 17 de Abril del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+501

Resolución No. CD. 507, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Presupuesto financiero para el ejercicio económico del año 2016.* [En línea] Recuperado el 10 de mayo del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+507

Resolución No. CD. 545, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Presupuesto financiero para el ejercicio económico del año 2017.* [En línea] Recuperado el 11 de mayo del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+545

Resolución No. CD. 554, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Reformas al Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez (...)*. [En línea] Recuperado el 18 de septiembre del 2017 de: https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+554

Resolución No. 228-2016-F, de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. *Reformas al presupuesto de inversión del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, correspondiente al ejercicio económico del año 2016.* [En línea] Recuperado el 9 de agosto del 2017 de: https://www.juntamonetariafinanciera.gob.ec/PDF/resolucion228-2016f.pdf?dl=0

Resolución No. 292-2016-F, de la *de Política y Regulación Monetaria y Financiera. *Reformas al Capítulo V "Normas para regular las operaciones del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.* [En línea] Recuperado el 10 de junio del 2017 de: https://www.juntamonetariafinanciera.gob.ec/PDF/Resolucion-292-2016-F.pdf?dl=0

Resolución No. 052-2001-RA, del Tribunal Constitucional. *Inconstitucionalidad de fondo de varias disposiciones de la Ley de Seguridad Social*. Registro Oficial Suplemento No. 525, del 16 de Febrero del 2005. [En línea] Recuperado el 11 de mayo del 2017 de:

http://esilecstorage.s3.amazonaws.com/biblioteca_silec/TEXTOSRO/2005/063EF584B701BAB638FCA57C17B31D6FC29551AC.pdf

Resolución No. SB-2015-742 de la Superintendencia de Bancos. *Índice temático, por series documentales de los expedientes clasificados como reservados de la Superintendencia de Bancos.* [En línea] Recuperado el 11 de mayo del 2017 de: http://www.superbancos.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/normativa/2015/resoluciones_SB/resol_SB-2015-742.pdf

Revista Jurídica de la UNAM. *Capítulo Primero: Principales modelos de seguridad social y protección social.* [En línea] Recuperado el 18 de abril del 2017 de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/4.pdf

REYES, Cristina (2017) *Restitución del aporte estatal del 40% al fondo de pensiones.* Entrevista realizada el 3 de julio del 2017. [En línea] Recuperado el 30 de junio del 2017 de: https://www.youtube.com/watch?v=eiZ_Lf2GTiU

ROBALINO, Gabriela et. al (2004) *La Seguridad Social en el Ecuador.* Apuntes de Economía No. 47. [En línea] Recuperado el 11 de mayo del 2017 de: https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae47.pdf

RUIZ, Manuel (2011) *Políticas públicas en salud y su impacto en el seguro popular en Culiacán, Sinaloa, México.* [En línea] Recuperado de la Enciclopedia Jurídica EUMED. NET, el 26 de Mayo del 2017 de: http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/bismark_beveridge.html

SALAZAR, Carlos (2014) *Déficit actuarial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social al 2025. Alternativas de solución.* (Disertación de Economía). Recuperado del Repositorio digital de la Universidad de Guayaquil, el 10 de marzo del 2017 de: http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/6311/1/TESIS%20CARLOS%20SALAZAR%20C.pdf

SASSO, Jimena (2011) *La seguridad social en el Ecuador, historia y cifras (Cifras)*. [En línea] Recuperado el 14 de mayo del 2017 de: http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2881/1/BFLACSO-AMP6-07-Sasso.pdf

Sistema Previsional Chileno (2017) *Pilares del Sistema de Pensiones.* [En línea] Recuperado el 14 de mayo del 2017 de: http://www.previsionsocial.gob.cl/sps/organizaciones/empresas-y-empleadores/sistema-de-pensiones/pilares-del-sistema-de-pensiones/

STIGLITZ, Joseph (2000) *Economía del sector público*. La seguridad social. [En línea] Recuperado el 30 de junio del 2017 de: https://finanzaspublicasuca.files.wordpress.com/2011/10/economia-del-sector-publico-stiglitz.pdf

THULLEN, Peter (1995) *Técnicas actuariales de la seguridad social. Regímenes de las pensiones de invalidez, vejez y de sobrevivientes.* [En línea] Recuperado el 10 de junio del 2017 de: http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/1974/74B09_954_span.pdf

Université Médicale Virtuelle Francophone (2009) *Définitions.* [En línea] Recuperado el 30 de junio del 2017 de: http://campus.cerimes.fr/geriatrie/enseignement/geriatrie1/site/html/cours.pdf

VALLEJO, Fabián (2014) *Sostenibilidad del sistema de pensiones de la seguridad social ecuatoriana. Período 2007-2012.* (Disertación de Economía). Recuperado del Repositorio digital de la PUCE, el 12 de junio del 2017 de: http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/6852/7.36.001429.pdf;sequence=4

VELASCO, Sergio (2017) *Nota técnica sobre la sostenibilidad de los regímenes de seguridad social administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) Versión preliminar en proceso de construcción para discusión interna.* Organización Internacional del Trabajo. [En línea] Recuperado el 22 de septiembre del 2017 de: http://www.ccq.ec/wp-content/uploads/2017/09/Informe-OIT-IESS.pdf

VERGARA, Carlos (1952) *La seguridad social.* [En línea] Recuperado el 15 de octubre del 2017 de: http://biblioteca.ciess.org/adiss/r674/la_seguridad_social

ZELENKA, Antonio (1952) *La organización financiera de la seguridad social.* [En línea] Recuperado el 15 de octubre del 2017 de: http://biblioteca.ciess.org/adiss/r673/la_organizacin_financiera_de_la_seguridad_social

ENTREVISTAS

BADILLO, Guillermo (2017). Asesor: Vocalía empleadores, Consejo Directivo del IESS. Entrevista realizada el 14 de julio del 2017, a las 12h00. (Obtención de información estrictamente documental).

CORRAL, Carmen (2017) Ex Intendenta de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos. Entrevista realizada el 9 de mayo del 2017, a las 12h00.

ANEXOS
ANEXO 1

Oficio Nro. IESS-DG-2017-0197-OF
Quito, D.M., 26 de abril de 2017

Asunto: Respuesta a solicitud de copia de Memorando Nro. IESS-DAI-2015-SQ-001

Señora
Patricia Elizabeth Borja Laverde
En su Despacho

De mi consideración:

En atención al oficio S/N de 17 de abril de 2017, ingresado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con el Documento No. IESS-DNGD-2017-16787-E, con el que solicita una copia del Memorando Nro. IESS-DAI-2015-SQ-001 de 13 de noviembre de 2015, que contiene el informe del estudio actuarial "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", al respecto informo lo siguiente:

El numeral 33, del artículo 1, de la Resolución de la Superintendencia de Bancos No. SB-2015-742, denominada *"Índice Temático de Expedientes Reservados de la Superintendencia de Bancos"*, determina como reservados a *"Los estudios actuariales de las instituciones del sistema nacional de seguridad social y los análisis que sobre ellos se realicen"*.

Por lo expuesto, el requerimiento realizado no procede, por ser este un documento reservado conforme la normativa legal vigente.

Atentamente,

Abg. Geovanna Alexandra Leon Hinojosa
DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

Referencias:
- IESS-DNGD-2017-16787-E

at/nr

ANEXO No. 2
ENTREVISTA A LA DRA. CARMEN CORRAL PONCE: EX INTENDENTA DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

El martes 9 de mayo del 2017, a las 12h00, realicé una entrevista, a la Dra. Carmen Corral, acerca de todo lo atinente al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. La información obtenida guarda estrecha relación con las siguientes interrogantes planteadas.

a. ¿Cuál es el sistema de financiamiento del Seguro de Pensiones del IESS?

El sistema de financiamiento de este Fondo desde su creación, hasta la actualidad continúa siendo de reparto.

b. La Ley de Seguridad Social dispone la aplicación de un Régimen Mixto para este Fondo, ¿por qué continúa siendo financiado mediante reparto?

La Ley de Seguridad Social dispuso la separación de los seguros; y a la vez, introdujo un nuevo sistema de financiamiento para el Seguro de Pensiones, respecto de este último aspecto, hay que mencionar que si bien la Ley de Seguridad Social (2001) dispuso el cambio de sistema de financiamiento, algunos de sus artículos fueron declarados inconstitucionales, entre ellos el 164 y 176, los cuales, contenían la estructura de este sistema, debido a que la resolución del Tribunal Constitucional determinó que vulneraban el principio de solidaridad e incluían al sector privado en la seguridad social, aquello significa que únicamente la forma como fue estructurado el sistema contravenía el mandato de la Constitución de 1998, mas no el sistema mixto como tal.

c. ¿Qué inconvenientes generó esta declaratoria de inconstitucionalidad?

En primer lugar, la resolución del Tribunal Constitucional, a través de la que fue declarada la inconstitucionalidad de los artículos 164 y 176 de la Ley de Seguridad Social, fue publicada tres años después de haber sido emitida, apenas en febrero del 2005, con lo cual, el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte permaneció en el limbo; aquello obligó a que el Consejo Directivo del IESS, para paliar dicha problemática, aprobara la Resolución No. CD. 100, la cual dispuso que mientras fuera implementado el sistema mixto, se aplicaría el Régimen de Transición previsto en la Ley de Seguridad Social, este régimen es financiado mediante reparto. En segundo lugar, el sistema de reparto ya había ocasionado varios percances al IESS durante el siglo anterior; por ello, fue sustituido por uno de carácter mixto que garantizara la sostenibilidad del Fondo en el largo plazo.

d. Al mantener el Régimen de Transición, de igual manera ¿perduró la obligación del Estado de aportar el 40% al financiamiento de este Seguro?

Efectivamente. El aporte estatal del 40% era un rubro destinado exclusivamente al financiamiento de las pensiones jubilares de vejez, según el artículo 237 de la Ley de Seguridad Social (2001), en complemento del 60% financiado con los aportes de los afiliados activos. Este valor debía ser entregado para cubrir la pensión mensual de los jubilados.

e. ¿Cuáles son los actuales ingresos del Fondo de Pensiones?

El Seguro de Pensiones del IESS hasta el 2015 contaba con el aporte de los afiliados, empleadores y con la aportación del Estado; sin embargo, este último fue suprimido en abril del 2015.

En cuanto al porcentaje de aportación, cabe mencionar que del 20.60% de aporte de los afiliados al IESS, el 9.74% era destinado al fondo de pensiones; no obstante, mediante la Resolución No. CD. 501, el Consejo Directivo del IESS dispuso el cruce de las tasas de aportación entre los siguientes seguros: pensiones, salud y riesgos del trabajo, la finalidad fue disminuir el porcentaje del fondo de pensiones y de riesgos del trabajo para incrementar el de salud, que aquejaba crisis producto del incremento de la cobertura a los hijos de los afiliados de 6 a 18 años. Ahora, este Seguro solo cuenta con la tasa del aporte de cada afiliado activo al IESS.

f. ¿Cuál es el impacto de la eliminación del aporte estatal y con el cruce de las tasas de aportación, en el Seguro de Pensiones?

El aporte estatal fue eliminado sin plantear alternativas de financiamiento, esto es muy grave, porque el sistema fue estructurado de modo que el trabajador financie, durante 30 años, el 60% de cada pensión jubilar y el otro 40% estaba a cargo del Estado. Cuando se eliminó este aporte se creó un déficit actuarial que también provoca un déficit de caja. Y, a ello, hay que agregar que a fines del mismo año, el Consejo Directivo del IESS aprobó la resolución No. CD. 501, la cual provocó que para revertir la crisis del fondo de salud, se redujera el aporte al Fondo de Pensiones.

g. ¿Cuál es la situación actual del Seguro de Pensiones?

La situación del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte es deficitaria en más de USD. 1942 millones de dólares, según la Resolución No. CD. 545; por ello, el BIESS ha tenido que desinvertir en este año, 2017, alrededor de USD. 1800 millones de dólares. De la revisión de la Resolución No. CD. 507, se infiere que una situación similar se produjo en el 2016; ambas

contienen los presupuestos para el año 2016 y 2017, respectivamente. Aquello ha sido provocado por la supresión del aporte estatal y por la aprobación de la Resolución No. CD. 501.

h. ¿Qué implica esta desinversión para el Seguro de Pensiones?

Significa que cada año se tiene que tomar el dinero de las reservas del IESS, las cuales son producto del ahorro de varios años y son administradas por el BIESS, para cubrir el déficit de caja, porque los recursos ya no alcanzan para pagar prestaciones; con ello, se reduce el ahorro, debido a que cada año se toman cuantiosas cifras, las cuales irán aumentando cada año, porque el número de pensionistas es también mayor cada año.

i. La Ley de Seguridad Social dispuso la separación de seguros, con ello ¿de cuánto era la reserva del Fondo de Pensiones y a cuánto asciende en la actualidad?

La reserva de este seguro con su separación alcanzó los 300 millones de dólares, la cual producto del ahorro y de las inversiones hasta el 2015, alcanzó los 9 mil millones de dólares; empero las medidas que han causado la crisis de este seguro, irán debilitando esa reserva hasta que en algún momento, los recursos no alcancen a financiar las prestaciones ofrecidas por el Fondo de Pensiones.

j. ¿De cuánto es la relación entre afiliados activos y pensionistas?

Actualmente, la relación entre afiliados y pensionistas es de 7 a 1, es decir, con los aportes de siete afiliados se financia a un pensionista.

k. ¿Qué medidas se puede adoptar para solucionar la problemática del Seguro de Pensiones?

Es fundamental una inmediata solución a la crisis del Fondo de Pensiones, para evitar mayores problemas, hay varios escenarios, entre ellos: a) la aplicación de medidas paramétricas como el aumento de la edad de jubilación, de la base de cálculo y del aporte, aquellas decisiones serán muy dolorosas para la población afiliada; y, b) el cambio de sistema de financiamiento, sería muy conveniente la aplicación de un modelo mixto que combine los beneficios de la solidaridad intergeneracional con el ahorro individual.

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE ABOGADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

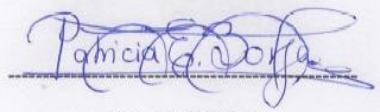
DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **PATRICIA ELIZABETH BORJA LAVERDE**, C.C. 1715592844, autora del trabajo de graduación intitulado: **"EL FINANCIAMIENTO DEL SEGURO DE PENSIONES DEL IESS Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA SEGURIDAD SOCIAL"**, previa a la obtención del grado académico de **ABOGADA** en la Facultad de **JURISPRUDENCIA**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir, a través del sitio web de la Biblioteca de la PUCE, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Quito, 1 de febrero del 2018.



C.C. 1715592844


REPÚBLICA DEL ECUADOR
DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN
CÉDULA DE CIUDADANIA
No. 171559284-4
APELLIDOS Y NOMBRES
BORJA LAVERDE PATRICIA ELIZABETH
LUGAR DE NACIMIENTO
PICHINCHA
QUITO
CHIMBACALLE
FECHA DE NACIMIENTO 1995-03-09
NACIONALIDAD ECUATORIANA
SEXO F
ESTADO CIVIL SOLTERA


INSTRUCCIÓN
SUPERIOR
PROFESIÓN / OCUPACIÓN
ESTUDIANTE
V4333V3322
APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE
BORJA BORJA FREDDY GUSTAVO
APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE
LAVERDE LAVERDE MONICA PATRICIA
LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN
QUITO
2014-06-11
FECHA DE EXPIRACIÓN
2024-06-11


CERTIFICADO DE VOTACIÓN
CNE
010
JUNTA No.
010 - 198
NÚMERO
1715592844
CÉDULA
BORJA LAVERDE PATRICIA ELIZABETH
APELLIDOS Y NOMBRES
PICHINCHA
PROVINCIA
CIRCUNSCRIPCIÓN: 1
QUITO
CANTÓN
ZONA: 1
RUMIPAMBA
PARROQUIA