

Un Análisis del Fondo de Pensiones del IESS

An Analysis of the IESS Pension Fund

Dra. Carmen Corral Ponce, LLM

Jueza de la Corte Constitucional del Ecuador. Docente de la USFQ

Documento Original (Recensión)

RFJ, No. 5, 2019, pp. 301-308, ISSN 2588-0837

PALABRAS CLAVE: pensiones, IESS, jubilación, descapitalización, reforma del sistema.

KEY WORDS: pensions, IESS, retirement, decapitalization, system reform.

Recensión de Borja Laverde, Patricia E., *La Descapitalización del Fondo de Pensiones del IESS vs. el derecho de los Afiliados*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2018, 234 pp. ISBN 978-9942-10-422-9.

Review of Borja Laverde, Patricia E., *La Descapitalización del Fondo de Pensiones del IESS vs. el derecho de los Afiliados*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2018, 234 pp. ISBN 978-9942-10-422-9.

INTRODUCCIÓN

Es un gusto para mi realizar esta corta recensión del libro *La descapitalización del fondo de pensiones del IESS vs. el derecho de los afiliados* (Corporación de estudios y publicaciones, Quito, 2018, 234 pp. ISBN 978-9942-10-422-9), escrito por la flamante abogada Patricia Borja Laverde.

Resalto este trabajo porque es muy importante que una joven abogada haya tornado su mirada a una asunto tan álgido y baldío, pero tan importante para el futuro, precisamente, de los jóvenes.

Cuando se es joven es inimaginable pensar en la jubilación o la vejez: parece que nunca llegarán. Pero el paso del tiempo es infranqueable y tarde o temprano el ser humano cursa esa difícil etapa de la vida.

Una etapa en la que ya no existen fuerzas para trabajar y en la que se está expuesto a mayores riesgos. Estos riesgos se deben mitigar con la previsión durante la época de la juventud.

Destaco el interés de la abogada Borja en este tema que a la mayoría de los jóvenes ni siquiera se le cruza por la mente; cuando ellos debieran ser los más preocupados ya que, como se señala a lo largo del libro, de no tomarse medidas técnicas urgentes, el fondo de pensiones no alcanzará para la juventud actual. La autora ha profundizado con total dedicación en los puntos esenciales sobre la sostenibilidad del fondo de pensiones, revisando abundante bibliografía y documentos de actualidad.

El libro contiene reseñas históricas sobre el nacimiento de la seguridad social en el mundo y en el Ecuador. Menciona, por ejemplo, el pasaje bíblico del sueño del Faraón, que no comprendía por qué primero soñaba con vacas flacas y luego con vacas gordas. Es José, hijo de Jacob, quien interpreta los sueños y explica que cuando existan vacas gordas se debe ahorrar como previsión cuando llegue la época de las vacas flacas. Así nace el simple y elemental concepto de la seguridad social.

También expone con detalle las medidas nefastas, inconstitucionales y antitécnicas que se tomaron en el gobierno del economista Rafael Correa Delgado, causantes de la descapitalización del Fondo de Pensiones del IESS.

1. DESCAPITALIZACIÓN DEL FONDO DE PENSIONES

Entre las principales afectaciones mencionadas a lo largo del texto, se encuentran las siguientes:

- a) Reforma al Art. 234 que incrementó las pensiones de manera sistemática, sin sustento técnico. Esta medida no ha sido dimensionada por la opinión pública, pero en realidad afectó muchísimo a las reservas del Fondo.
- b) A pesar de ser advertidas y explicadas las consecuencias, el gobierno anterior, por necesidades fiscales, obligó al IESS a pagar el 100% de las pensiones cuando el sistema estaba estructurado para que cubra solo el 60%. Esto ocasionó que para el pago de pensiones se empiece a tomar recursos de las reservas.

- c) La emisión de la Resolución No. CD 501 ocasionó que el Fondo, cuya afectación ya se palpaba con la eliminación del 40% y en lugar de solucionar la quiebra del Fondo de Salud con medidas estructurales, se disminuía el aporte para pensiones, incrementándolo al Fondo de Salud. Así solo se logró profundizar la crisis que ya vivía cada uno de los fondos.
- d) La creación de la protección del trabajo del hogar no remunerado, medida con una intención muy positiva porque reconocía el aporte brindado por estas personas, en su mayoría mujeres, a la economía del país. A decir de los considerandos de la Ley, el aporte del TNR¹³¹ del hogar alcanza “15.41% del Producto Interno Bruto (PIB), es decir, 6.12 puntos más de lo que representa la industria de extracción petrolera” (INEC, 2014). Sin embargo estuvo mal planteada ya que, como se señala en el libro, no se debió asimilarlo al régimen de pensiones, sino plantearlo como un régimen distinto. Tampoco su financiamiento estuvo claro, pues la Constitución dictó que sería financiado por el Estado, con el grave problema de que se perdió parte del financiamiento por la declaratoria, inconstitucional, de poner techo a las utilidades de los trabajadores (Sentencia No. 002-18-SIN-CC, 2018, p. 98).
- e) La siguiente afectación es la “restitución del 40%” mediante la declaratoria de inconstitucionalidad. Digo afectación porque, a pesar de que es positiva esta decisión de la Corte y que a partir del 2019 contará nuevamente con estos recursos, el hecho de que no se haya tomado de manera retroactiva (Sentencia No. 002-18-SIN-CC, 2018, p. 98) constituye una gran afectación para el Fondo. Aproximadamente, \$ 3 600 millones de dólares se dejaron de percibir por esta medida.

Las siguientes afectaciones al Fondo no fueron normativas, sino de acción y omisión. Como el caso de la inoperancia del BIESS y las malas inversiones.

El libro resalta el hecho de que parte del pago de la deuda del Estado se realizó en bonos y el porcentaje de inversión, en el sector público. Aquí realizo un paréntesis para señalar que este límite en el porcentaje se incrementó en el gobierno anterior: históricamente fue solo del 50%, pero el manejo antitécnico de los fondos de la seguridad social se

131 Trabajo no remunerado.

inclinaron hacia el incremento de dicho porcentaje para poder contar con mayores recursos para las necesidades fiscales y no para solventar las necesidades de los afiliados.

Por último, una de las más graves afectaciones se da por omisiones en el control, sobretodo de la Superintendencia de Bancos que estuvo totalmente ausente y permitió que se tomen todas estas medidas que hemos mencionado, y que contribuyeron directamente con la descapitalización del fondo de pensiones.

La Superintendencia de Bancos incumplió el papel de ser garante del buen gobierno del seguro general obligatorio que le impuso el artículo 18 de la Ley de Seguridad Social.

Menciona, la abogada Borja, cómo estas medidas hicieron que el Fondo de Pensiones a diciembre de 2015 tenga 9000 millones (Informe No. DADSySS-0023-2017, 2017, p. 9), a diciembre de 2017 llegó a \$7600 (Espinosa, 2017) y, de lo que pude consultar en el IESS (2017), a agosto de 2018, el Fondo de Pensiones bajó a \$ 6 777 millones. Esto representa aproximadamente un 6% del PIB del Ecuador, cuando, según el reciente estudio de Augusto de la Torre (2018), los fondos de pensiones de Chile llegan al 70% del PIB, 43% en Bolivia, 22% en Colombia y 21% en el Perú.

Esto nos da una medida de cuán bajo ha llegado nuestro fondo de pensiones. El monto actual se asimila a lo ahorrado al año 2013 aquí en el Ecuador; cinco años después estamos más o menos en los mismos niveles: \$ 6 855 millones (IESS, 2013, p. 68).

De ahí que la principal conclusión del libro, con la que concuerdo plenamente, es que esta descapitalización del Fondo de Pensiones ha producido la inminente afectación al derecho constitucional a la seguridad social.

La Constitución establece claramente en varios artículos el derecho de toda la población ecuatoriana a la seguridad social a lo largo de su vida, desde que nace hasta que muere. La Constitución del 20 de octubre de 2008, que hace pocos días cumplió diez años, estableció el seguro universal obligatorio, con cuyo enunciado pretendí que toda la población tenga acceso a las distintas prestaciones.

Lamentablemente, las mismas personas que ofrecieron la universalidad de la seguridad social en el Ecuador le dieron un manejo político, obscuro, antitécnico, yéndose contra su propia constitución: tomaron medidas inconstitucionales, priorizando otros fines y no el beneficio de los afiliados y la sostenibilidad de los Fondos.

Ya hacia las conclusiones, Borja hace importantes aportes para sugerir soluciones frente a la grave situación que aqueja al Fondo de Pensiones ecuatoriano. Más allá de que las medidas precisas y técnicas para la solución de todos los problemas deberán venir de estudios actuariales actualizados mencionados en el libro, resalto algunas de las sugerencias:

Mantener el sistema de reparto con medidas paramétricas o un cambio de sistema. Seguramente las soluciones vendrán tal vez por un cambio de sistema, dada la situación grave del fondo, así como de los problemas demográficos y económicos que también son analizados en el texto. Incluso el cambio de sistema tal vez venga acompañado de medidas paramétricas como el aumento de la tasa de aportación, aumento de la edad de jubilación, reducción del beneficio, aumento de la tasa de cálculo, entre otras.

Todas ellas fueron anunciadas y sugeridas en el estudio actuarial de corte del año 2010, presentado en el 2013 por la firma Actuaría. Podemos imaginar las recomendaciones que darán los nuevos estudios actuariales.

Deseo resaltar que, de no haberse tomado estas medidas tan graves, la historia sería distinta, y que mientras más tiempo pase hasta que se implementen soluciones, sus consecuencias serán todavía más duras.

El libro hace una propuesta de sistema mixto, objeto de análisis desde el punto de vista de financiamiento y de si cumple con el principio de solidaridad, en razón de que el fallo de inconstitucionalidad de mayo de 2002 (Resolución No. 052-2001-RA, 2005, p. 19) no cuestionó el sistema mixto per se, sino que lo cuestionó por no ser solidario. Es por eso que, una propuesta de esta índole tendrá que ser bien estudiada.

Al referirse a la Institucionalidad, Borja hace la sugerencia, hasta que se logre un cambio de la Ley, de que el Consejo Directivo cuente con un órgano de asesoría que sea el encargado de la planificación institucional para el manejo de todos los seguros.

Esta propuesta es tal vez con la única que discrepo, en razón de que el Consejo Directivo cuenta al momento con asesores, y en lo que se debería insistir es en que sean las cabezas las que conozcan a profundidad la materia, y que con esa visión, una visión técnica, no política, puedan dar un manejo técnico y transparente a la Seguridad Social.

Este comentario también va para el manejo del BIESS, que en la última década dejó mucho que desear y es necesaria una reingeniería de dicha institución y sobretodo del manejo de las inversiones.

Con respecto a las medidas de aplicación inmediata, concuerdo plenamente con la necesidad de la derogatoria a la nefasta Resolución No. CD 501, pero de la mano de esa medida, se debe dar solución estructural a los problemas de financiamiento y gestión del Fondo de Salud Individual y Familiar, ya que eliminar de plano la Resolución CD 501, sin medidas para salud, causarían su inmediato desfinanciamiento.

2. CONCLUSIONES

Para terminar, recalco y coincido con la autora en la necesidad imperante de una reforma estructural y profunda del sistema de seguridad social ecuatoriano, a pesar de su dificultad.

Para llegar a la universalización de la seguridad social se requiere solucionar todos los problemas de financiamiento y de institucionalidad. Este gran anhelo no se podrá lograr si no se instaura un gran proceso de diálogo social a nivel nacional.

Para el diálogo, se requiere un diagnóstico, y este libro, La Descapitalización del Fondo de Pensiones del IESS vs. el derecho de los Afiliados, constituirá sin duda una pieza fundamental para lograr dicho objetivo.

3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.

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. [página web] Disponible en: <http://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=49321&tipo=inf>

Corte Constitucional (2018) Sentencia No. 002-18-SIN-CC, Casos No. 0035-15-IN, 0034-15-IN, 0095-15-IN, 0030-15-IN acumulados. [página web] Disponible en: <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/17dbd439-771e-4ccc-9703-f2633d3d7b12/0035-15-in-sen.pdf?guest=true>

De la Torre, A. (2018) La preocupante situación de los sistemas previsionales en América Latina. [página web] Disponible en: <https://www.brookings.edu/es/research/la-preocupante-situacion-de-los-sistemas-previsionales-en-america-latina/>

Espinosa, R. (2017) Entrevista al ex presidente del Consejo Directivo del IESS. [página web] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=TmQJ4q7h7Xo&t=1238s>

IESS (2013) Valuación Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del Seguro General Obligatorio. Dirección Actuarial y de Investigación. Quito, Ecuador.

INEC (2014) El trabajo no remunerado del hogar [página web] Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/el-trabajo-no-remunerado-representa-el-1541-del-pib/>

Resolución No. CD. 501, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Tablas de distribución del porcentaje aportación del IESS. [página web] Disponible en: <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+501>.

Tribunal Constitucional (2005) Resolución No. 052-2001-RA. Registro Oficial Suplemento No. 525, del 16 de febrero del 2005.

Recibido: 8 de noviembre de 2018

Aceptado: 22 de abril de 2019

Dra. Carmen Corral Ponce, LLM: Docente de la Universidad San Francisco de Quito

Correo electrónico: cfcorralp@gmail.com