

Los presagios de quiebra como profecías autocumplidas y antesala de las AFP

Katiuska King Mantilla*

Introducción

La Constitución política del Ecuador (Asamblea, 2008) que fue aprobada en el 2008 y ratificada en las urnas mediante un referéndum establece en sus artículos 367 y 369 que la seguridad social será pública y universal y se extenderá a toda la población con independencia de su situación laboral y la plantea como un derecho y un deber primordial del Estado.

Estos elementos constitucionales establecen los postulados hacia donde deberíamos ir, lo que genera una tensión con la situación en la que nos encontramos incluso más de diez años luego de haber sido aprobada la Constitución. La seguridad social tiene una parte no contributiva pero está principalmente compuesta por un régimen de cobertura a las personas empleadas. La cobertura subjetiva a la población en edad de trabajar está lejos de alcanzar la universalidad, ya que al 2019 las diferentes modalidades de afiliación a la seguridad social pública cubren al 35.35% de la población de más de 15 años y aunque la población que realiza tareas

de cuidado tiene un régimen especial, la afiliación es incipiente.

Sin embargo pese a estos lineamientos de hacia dónde ir en camino de la universalidad, en el país se encubre un discurso velado para privatizarla e ir hacia un sistema mixto con administradoras de fondos de pensiones (AFP). Este discurso está construido desde varias aristas, por un lado se repite sin cesar que la seguridad social se encuentra quebrada y a ello se añade que la presunta quiebra se debe a la deuda del Estado, también se repite que la seguridad social es una caja chica del gobierno de turno y se impulsa un discurso de libertad individual en torno al ahorro.

Obviamente, todo ello sin hablar de los problemas prácticos que han tenido las AFP, por ejemplo en Chile, como sus bajos rendimientos o las bajas pensiones al jubilarse y que permitir su existencia en Ecuador implicaría debilitar la seguridad social. Esto porque al plantear una elección a los ecuatorianos entre un sistema de reparto que no paran de descalificar y otro de ahorro privado

* Docente - investigadora de la Universidad Central del Ecuador y Directora del Proyecto Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador y Observatorio Financiero, Universidad Central del Ecuador. Correo electrónico: kkking@uce.edu.ec

que se venderá como aquel que puede funcionar mejor, se entraría a descapitalizar el sistema de reparto para abrir el camino hacia su privatización.

Voces a favor de las AFP

En el mes de junio 2020, en Ecuador se realizaron dos pronunciamientos políticos en torno a la seguridad social. Por un lado, Jaime Nebot, líder del Partido Social Cristiano (PSC) propuso inicialmente una pregunta sobre la posibilidad de que cada persona pueda disponer y decidir el destino de una quinta parte de la afiliación a la seguridad social, que luego no fue incluida en la consulta que fue declarada inconstitucional en enero 2021. Mientras que el vicepresidente saliente Otto Sonnenholzner en su discurso de despedida mencionó que existe un acuerdo pendiente por la seguridad social en la misma línea que Nebot.

Esto no es nuevo, desde los años 90 en el país se escuchan voces privatizadoras de la seguridad social, así en 1995 se planteó un plebiscito para permitir las AFP que fue rechazado, la Constitución de 1998 mencionó la posibilidad de un sistema mixto y la Ley de Seguridad Social del 2001 la impulsaba aunque luego fuera declarada inconstitucional. Para hacer tabla rasa de los lineamientos constitucionales de 2008, también se escuchan anhelos de regresar a la Constitución de 1998.

Guillermo Lasso el nuevo presidente del Ecuador, posesionado el 24 de mayo 2021, en su plan de gobierno, elaborado desde su partido CREO en alianza

con el PSC (CREO & PSC, 2020) menciona que el sistema de reparto como el sistema de ahorro privado deben ser factibles y deben estar a elección de todos los ecuatorianos; mientras que en el tema de salud habla de la delegación de la administración de los hospitales para reducir gastos ineficientes y garantizar los servicios de salud de calidad.

A su vez Lasso durante la campaña política señaló que:

Nadie en el Ecuador está de acuerdo con el sistema de seguridad social. Los trabajadores lo consideran como un impuesto. Los jubilados tienen el temor que no se paguen sus jubilaciones [... e indicó que el IESS ha sido usado como] una caja chica del gobierno de turno. (Primera Plana, 2021)

Estas declaraciones del presidente Lasso marcan claramente una continuidad en la propuesta de consulta popular impulsada por Jaime Nebot y que fuera declarada inconstitucional. En esta estrategia de comunicación se utilizan los mismos argumentos, se cambian las vocerías en procura del mismo objetivo que es mantener un discurso en base a nuevos y viejos argumentos como se analiza en la siguiente sección.

Discurso de quiebra de la seguridad social

Como ya se indicó este discurso de quiebra de la seguridad social se construye desde diversas aristas que se retroalimentan a sí mismas. La historia de quiebra de la seguridad social se basa en que el Estado no paga sus ha-

beres a la seguridad social y que esta ha sido la caja chica del gobierno. En base a información de mayo 2021 se menciona que la deuda del Estado al IESS suma 7,381.18 millones de dólares (cuyo desglose se lo presenta más adelante).

Para clarificar de qué se habla cuando se hace mención a la deuda del Estado es preciso indicar los distintos componentes que se refieren al pago de las pensiones y que son tres. El primer componente es el pago de los aportes por las afiliaciones de los empleados y trabajadores públicos, el segundo, sobre la deuda del 40% y el tercero a propósito de las inversiones que se realizan con las reservas en deuda interna.

En estos tres tipos de componentes, el Estado por lo general está siempre al día en el pago de los aportes que realiza como patrono y que retiene de los salarios de los servidores públicos. A diferencia del sector privado que no paga sus aportes como empleador ni los retenidos y es lo que se conoce como mora patronal, en los aportes de los empleados públicos no existen atrasos, el Estado paga oportunamente los aportes de sus funcionarios, empleados y trabajadores.

En el tema de la deuda del 40% donde el Estado ecuatoriano mantiene un atraso, es importante indicar que se trata de un aporte o preasignación que realiza el Estado y fue establecido en el año 1942 en el gobierno de Arroyo del Río. Este aporte ha sido algo que los gobiernos no siempre cancelaron en su totalidad. Si bien se han firmado con-

venios de pago, en el 2008 se realizó un importante pago por los impagos de años anteriores y un último parcial en el año 2018.

Este es un desglose presentado con información proporcionada por las autoridades del IESS (Torres & Cobos, 2021) que corresponde al aporte del 40%.

Tabla 1: Desglose de la deuda del 40% (millones de dólares)

Sistema de pensiones 40%	1557,69
Otros rubros Pensiones	591,42
Subtotal Pensiones	2149,10
Riesgos de trabajo	43,18
Otros rubros Riesgos de trabajo	6,39
Subtotal Riesgos de trabajo	49,57
Seguro Social Campesino	126,12
Otros rubros Seguro Social Campesino	564,64
Subtotal Seguro Social Campesino	690,76
Aportes del Estado para seguridad social	2889,44

Fuente: Torres & Cobos (2021)

Elaboración: Propia

Este desglose equivale al 39% de rubro mencionado al inicio como deuda al IESS. Pero justamente en este último valor, la mayor parte de lo adeudado se encuentra en salud como atención a jubilados y atenciones médicas por enfermedades catastróficas que juntos representan el 57% de dicha deuda y que se presentan a continuación.

Tabla 2: Desglose de la deuda en salud (millones de dólares)

Atención médica a jubilados	2547,07
Jefas del hogar	57,09
Personas capacidades especiales	5,97
Atenciones médicas enfermedades catastróficas	1675,31
Deuda en salud	4285,45

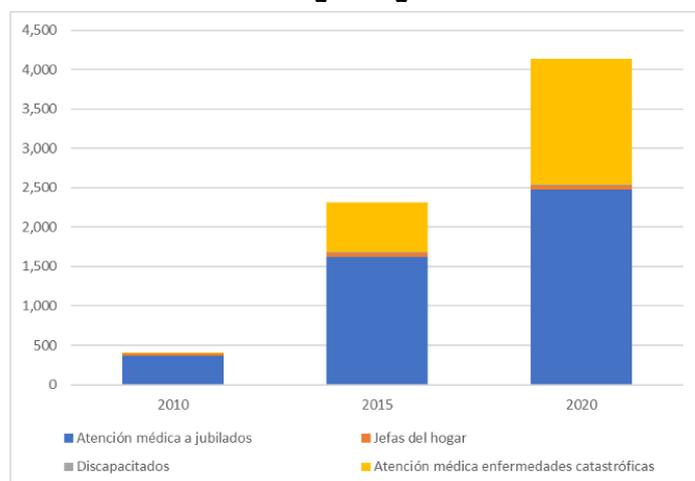
Fuente: Torres & Cobos (2021)

Elaboración: Propia

Aquí se requieren dos discusiones importantes, una sobre el financiamiento de un sistema de salud único y otra sobre la atención médica a jubilados y atenciones catastróficas que empiezan a aumentar su participación. En los dos casos las atenciones podrían complementarse con la red de salud primaria del Ministerio de Salud.

En el gráfico a continuación se puede observar con claridad que el incremento de los costos en salud no se debe al haber incluido a otros miembros del hogar a la cobertura de la salud.

Gráfico 1: Evolución de la deuda del Estado al IESS en Salud por tipo de beneficiario



Fuente: Cobos (2021)

Elaboración: Propia

Existen otras deudas como las siguientes con rubros menores:

Tabla 3: Desglose otras deudas (millones de dólares)

Devolución del IVA por cobrar	200,95
Seguro de desempleo	5,34
Otras deudas	206,29

Fuente: Torres & Cobos (2021)

Elaboración: Propia

En el tercer componente de las inversiones de las reservas en deuda interna, es preciso señalar que las reservas no pueden quedar “guardadas”, necesitan invertirse y aquí está la verdadera economía política de un sistema de seguridad social de reparto versus un sistema de capitalización individual en su relación con el sistema financiero. Parte de las reservas se invierte en deuda interna y a esto se le ha llamado que el gobierno usa a la seguridad social como caja chica.

De acuerdo con la última información disponible se conoce que el rendimiento promedio en papeles del sector público entre 2011 y 2019 fue 6.95 con una participación promedio del 43% en el portafolio total de inversiones. Al analizar la composición del rendimiento de las reservas de la seguridad social del Ecuador a diciembre 2019 se encuentra que el rubro más alto en términos de rentabilidad está en los créditos (IESS, 2020). Entonces esta utilización de caja chica en realidad es una inversión de las reservas. Aquí hay un punto importante en cuanto a la definición de

la deuda pública y sus implicaciones en el tratamiento de la deuda interna.

En estas confusiones en torno a la deuda y lo que corresponde a pensiones, se suman discursos en torno a la libertad individual del ahorro, es decir se recurre a la libre elección.

Creo que hay que respetar la libertad individual de los ecuatorianos. Ese aporte a la seguridad social es un impuesto. Es justo ofrecer un sistema privado. Esa posibilidad existirá, pero no vamos a privatizar el sistema de seguridad social del Ecuador [aclaró Lasso] (Primera Plana, 2021).

También se apela a un tema de deslegitimar lo público y asumir que lo privado es mejor y por ende, las AFP podrían generar un mejor rendimiento. Hace poco se presentaron algunos resultados del sistema chileno de capitalización individual en el cual se indicó que las rentabilidades iniciales que tuvo el Fondo de Pensiones se debieron a las privatizaciones y que actualmente estas se encuentran a la baja.

Tabla 4: Rendimiento del Fondo de pensiones (en porcentaje)

1981 - 1990	12,63 %
1991 - 2000	9,24 %
2001 - 2010	6,74 %
2011 - 2019	4,44 %

Fuente: Torres & Cobos (2021)

Elaboración: Propia

Discusión de la deuda del Estado y economía política de por qué ir hacia las AFP

Repetir una y otra vez que el sistema de reparto ecuatoriano se encuentra quebrado es parte del discurso de base para ir hacia las AFP. Este discurso encubre que los problemas de la seguridad social requieren atención y soluciones y la privatización no es una de ellas porque va en contra de los principios de solidaridad y universalidad.

El segundo mito respecto de que la seguridad social está quebrada por la deuda en pensiones es falso porque es justamente en salud donde hay más problemas como la atención a jubilados, un sistema de salud fragmentado y atomizado y un incremento de atención por enfermedades catastróficas; así como la compra de servicios a prestadores externos.

Sobre el tercer punto de la utilización de las reservas como caja chica, es importante recordar que no es la rentabilidad de dichas reservas la que ha provocado que el sistema tenga problemas. Este no fue el caso de las reservas de la Policía que fueron invertidas en productos riesgosos y que generaron pérdidas.

Cichon et al. (2006) proponen tres principios para la inversión de las reservas: i) seguridad, ii) rentabilidad y, iii) utilidad económica y social a los que debe añadirse el criterio de riesgo. Los recursos de las reservas producto de los aportes a la seguridad social representan la mayor cantidad de ahorro en

el país. Los recursos de las reservas producto de los aportes a la seguridad social representan la mayor cantidad de ahorro en el país. Por tanto, el destino de las inversiones es algo a lo que se le pone poco énfasis, pero que tiene una trascendencia fundamental para la economía.

Existe una economía política detrás de donde se debe invertir y cómo se debe invertir. Una de las cosas que sucedió cuando se empezó a invertir las reservas en préstamos para los afiliados es que se dejó de invertir en títulos emitidos por el sistema financiero. Antes de la aparición del BIESS existían importantes inversiones en papeles de renta fija emitidas por el sector financiero. Para ello se deben respetar criterios como seguridad, rendimiento utilidad económica y social y criterios que diversifiquen también el riesgo.

No se está evitando esa discusión lo que pasa es que pese a que se ha demostrado que el rendimiento es mejor a través de una política de créditos directos a los afiliados que incluso tuvo un efecto muy importante en el sector inmobiliario y en la baja en la tasa de interés de todo el segmento (King Mantilla, 2019).

Si el Ecuador va hacia las AFP es porque se ha logrado posicionar dos mensajes simbólicos, el primero ya comentado, que la seguridad social está quebrada, cosa que no es cierta, lo cual no niega que existan dificultades y el otro tema que se ha posicionado es que los gobiernos se toman los recursos de la seguridad social, lo cual es parte del

portafolio de inversiones en el cual debe haber diversificación y criterios de rendimiento. Esta discusión no existe cuando se habla de que se han tomado los recursos de la seguridad social, pareciera ser que incluso se los han robado cuando tienen un mayor rendimiento promedio que antes.

La discusión se centra sólo en estos temas y en el hecho de que hay una inviabilidad sin demostrar efectivamente porqué es inviable cuando no se están planteando alternativas, sino lo único que se está haciendo es llevar el agua hacia la posibilidad de que cada uno escoja desde una perspectiva más individualista, cortando la posibilidad de que la seguridad social sea un derecho.

También se responsabiliza a los gobiernos de haberse tomado los recursos de la seguridad social e implícitamente se quiere regresar a esta estrategia donde sea el sistema financiero quien decida sobre los destinos de las reservas de la seguridad social. En la nota de Primicias (Torres & Cobos, 2021) ya lo plantean: “Una de las opciones que tiene el IESS para garantizar las prestaciones de los jubilados es deshacerse de las inversiones que tiene en el BIESS, que ascendieron a USD 5.972 millones a marzo de 2021”.

Finalmente, es importante indicar que la posibilidad de dar sostenibilidad viene dada por un aumento de la cobertura así como reformas paramétricas que le den sostenibilidad y no por descapitalizaciones través de abrir la posibilidad a sistema mixtos. Lo que ha quedado en evidencia es que los recursos de

la seguridad social están en la mira de los operadores financieros que velan por sus intereses y no, por la de los afiliados.

Bibliografía

Asamblea, C. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Registro Oficial.

Cichon, M., Scholz, W., Meerendonk, A. van de, Hagemeyer, K., Bertranou, F., Plamondon, P., & Spanien (Eds.). (2006). Financiación de la protección social. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Cobos, E. (2021, julio 30). El IESS reclama pago de deuda de USD 7.381 millones al Gobierno. Recuperado el 31 de agosto de 2021, de Primicias website: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/iess-pago-deuda-gobierno-millones-ecuador/>

CREO, & PSC. (2020, octubre). Por un Ecuador justo próspero y solidario Plan de trabajo 2021-2025. Recuperado de <https://guillermolasso.ec/wp-content/uploads/2020/10/Plan-de-Gobierno-Lasso-Borrero-2021-2025-1.pdf>

King Mantilla, K. (2019). Banca pública, seguridad social y acceso a financiamiento de vivienda en Ecuador. *Universitas*, (31), 119-139. <https://doi.org/10.17163/uni.n31.2019.06>

Primera Plana. (2021, enero 15). Guillermo Lasso propone ofrecer seguridad social privada y pública. Recuperado el 26 de agosto de 2021, de Primera Plana website: <https://primeraplana.com.ec/guillermo-lasso-propone-ofrecer-seguridad-social-privada-y-publica/>

Torres, W., & Cobos, E. (2021, julio 30). El IESS reclama pago de deuda de USD 7.381 millones al Gobierno. Recuperado el 31 de agosto de 2021, de Primicias website: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/iess-pago-deuda-gobierno-millones-ecuador/>

Uthoff, A. (2021, agosto). El sistema chileno de pensiones en la encrucijada. Conversatorio presentado en Conversatorio, virtual.